



**UNIVERSITÀ
DEGLI STUDI DI TRIESTE**

FACOLTÀ DI SCIENZE POLITICHE
Corso di Laurea in Scienze Politiche
(Classe N. 15)

TESI DI LAUREA
in
Sociologia delle Organizzazioni

Comandare nel consenso
La rappresentanza degli interessi del personale
nell'organizzazione militare

Laureando:
Francesco Santoro

Relatore:
Prof. Gabriele Blasutig

ANNO ACCADEMICO 2008 - 2009

ai miei colleghi

INDICE

Introduzione pag. 5

CAPITOLO I - L'istituto della Rappresentanza Militare

- 1. La nascita della Rappresentanza Militare » 7
- 2. La Rappresentanza Militare » 12
- 3. I nodi critici » 16
- 4. Funzioni manifeste e latenti della R.M. » 23

CAPITOLO II - Semplice riforma o sindacalizzazione?

- 1. Il dibattito sulla riforma degli strumenti di rappresentanza » 27
- 2. La sintesi politica: i progetti di legge » 31
- 3. L'esperienza sindacale nella Polizia di Stato » 34
- 4. I sindacati nelle Forze armate europee » 38

CAPITOLO III – Il comando e il consenso

- 1. L'esigenza della partecipazione » 41
- 2. Bisogni, valori, motivazioni » 44
 - 2.1. Il modello di Inglehart: materialismo/postmaterialismo » 45
 - 2.2. Il modello di Moskos: istituzione/occupazione » 47
 - 2.3. Il modello di Battistelli: paleomoderno/moderno/postmoderno » 50

3. La ricerca del consenso: un'analisi fondata sulla “disposizione all'obbedienza” nelle organizzazioni	pag. 51
3.1. La disposizione all'obbedienza	» 51
3.2. La congruenza come condizione di efficienza organizzativa	» 55
4. Rappresentatività e controllo democratico dell'organizzazione militare	» 58
Conclusioni	» 65
Bibliografia	» 68

Introduzione

La legge 382/78, “Legge di principio sulla disciplina militare”, fa divieto al personale militare in servizio di fondare sindacati o aderire ad essi. La stessa norma, per supplire alla negazione dei diritti sindacali, introduce uno strumento di tutela alternativo, la Rappresentanza Militare. Si tratta di un modello di rappresentanza degli interessi collettivi *sui generis*, “*attraverso il quale [...] il personale militare esprime pareri, formula richieste ed avanza proposte, prospettando istanze di carattere collettivo*”¹ che si articola in organismi consultivi all’interno delle singole amministrazioni. Questi organismi non hanno potere di contrattazione né autonomia rispetto alle singole amministrazioni, inoltre, presentano ristretti ambiti d’intervento. Un modello che, nel contesto della crescente modernizzazione delle Forze armate e dei cambiamenti della società in cui esse sono collocate, si rivela oramai inadeguato alle esigenze dei militari, come testimoniano le opinioni provenienti dagli stessi consigli che compongono la R.M. che, di fatto, aspirano alla riforma o al superamento di questo istituto rappresentativo. La politica, raccogliendo queste istanze, prova da anni a risolvere la delicata questione cercando la mediazione tra le richieste del personale e gli orientamenti degli stati maggiori. Chi scrive ha avuto il privilegio di aver fatto parte, come rappresentante, di uno di questi organismi, così da poter contribuire alla riflessione tramite ciò che in sociologia qualitativa è chiamato uno sguardo partecipante. Questo studio nasce dalla rilevazione di una carenza conoscitiva nel personale sul proprio sistema rappresentativo e dalla mancanza nel dibattito di riforma dello stesso - in cui si contrappongono per lo più argomentazioni di carattere prettamente idealistico/giuridico - di ragionamenti fondati sull’interpretazione dei fenomeni sociali che attengono l’ambito militare. Negli stessi militari, il problema del superamento dell’attuale sistema di rappresentanza è sicuramente percepito, ma se si chiedono le ragioni di questo malcontento, i motivi

¹ Art. 1 del D.P.R. 4.11.79, n. 691, “Regolamento di attuazione della Rappresentanza Militare”.

dell'insufficienza di questo modello di tutela, ci si rende spesso conto che le idee che stanno alla base di queste percezioni sono molto nebulse, basate più su singole esperienze personali o su impostazioni ideologiche che su motivazioni sorrette da una visione complessiva e organica. I pochi studi sull'argomento, seppur dotati di una certa capacità euristica, denotano le stesse lacune riscontrate nel dibattito, con il generale appiattimento della trattazione sulla dimensione giuridica, con analisi che effettuano comparazioni dell'istituto con il quadro normativo vigente, alla luce delle posizioni dottrinali e giurisprudenziali. Con questo saggio, pur muovendoci necessariamente da considerazioni che dipartono dal contesto giuridico di riferimento, si tenterà di colmare almeno in parte questo vuoto teorico, proseguendo nell'analisi del caso da una prospettiva differente, attraverso gli strumenti teorici forniti dalla sociologia applicata allo studio delle organizzazioni e tramite gli apporti degli specifici studi di sociologia militare. Partendo da una descrizione dell'attuale sistema rappresentativo, dall'individuazione dei suoi nodi critici e dal tentativo di scoprire le sue funzioni implicite, ci soffermeremo sul dibattito politico che si occupa di trovare una soluzione alle nuove esigenze di rappresentatività del personale militare. In seguito si confronterà la situazione militare italiana con le soluzioni rappresentative adottate dalla Polizia di Stato e dalle Forze armate di altri paesi europei. Si cercherà infine di offrire, partendo dall'esame di alcuni aspetti sociali dell'organizzazione militare e del personale che la compone, un contributo di tipo sociologico alla riflessione intorno alla scelta di un nuovo formato di tutela per il personale militare.

CAPITOLO I

L'istituto della Rappresentanza Militare

SOMMARIO – 1. La nascita della Rappresentanza Militare – 2. La Rappresentanza Militare – 3. I nodi critici – 4. Funzioni manifeste e latenti della R.M..

1. La nascita della Rappresentanza Militare

Tutti i regolamenti di disciplina delle Forze armate, almeno fino al secondo dopoguerra, imponevano, per i militari, forti limitazioni delle libertà civili riconosciute agli altri cittadini dello Stato. La stessa impostazione fu scelta nel 1964 dall'allora Ministro della Difesa, Giulio Andreotti, per riscrivere il Regolamento di Disciplina Militare, valido per tutte le Forze armate e corpi armati dello Stato. Tale regolamento, che conteneva norme che si ponevano in contrasto con i dettami della Costituzione repubblicana, comincia a essere messo in discussione, insieme allo stesso ordinamento militare, dai soldati di leva dei primi anni 70, attraverso le prime forme di protesta e d'insubordinazione non violenta cui spesso corrispondevano le reazioni punitive delle gerarchie che non esitavano a far uso di sanzioni detentive. Le principali critiche al regolamento Andreotti riguardavano, appunto, la sua anticostituzionalità che si manifestava nella forte compressione delle libertà civili, nel divieto di avere una vita politica e associativa, nelle limitazioni alla libertà di pensiero e alla sua manifestazione. Il regolamento era ritenuto persino illegittimo poiché emanato con decreto, senza un vero dibattito parlamentare alle spalle e senza essere mai pubblicato sulla gazzetta ufficiale. Particolarmente invise erano le punizioni che implicavano la reclusione del

militare, anche per mesi, senza alcuna garanzia di difesa o reclamo e la generalizzata invadenza dell'ambito militare nella vita privata. Queste domande di rinnovamento e di riconoscimento di diritti di cittadinanza, cui si aggiungevano le richieste di migliori condizioni economiche e lavorative, trovarono una loro prima forma di organizzazione nei movimenti democratici composti da militari. Già esistevano sindacati dei militari in congedo d'ispirazione conservatrice, tollerati dalle gerarchie e ben accolti dalle forze politiche ideologicamente affini, che cercarono di farsi interpreti del crescente malcontento, ma il vero passo in avanti della protesta si registra con la nascita dell'organizzazione dei Proletari in divisa (P.I.D.) finalizzata a promuovere e coordinare le crescenti proteste dei militari. La crisi esistente nella società di quegli anni si riversava nelle caserme, le nuove generazioni di militari di leva, dotate di un più elevato livello culturale e di maggiore coscienza dei propri diritti, si scontravano con le posizioni della gerarchia di orientamento opposto alle tendenze democratiche prevalenti nel mondo civile. L'aspetto innovativo dei P.I.D. fu la messa in discussione dell'ordinamento militare vigente attraverso la protesta democratica ideologicamente *“fondata su un'analisi di classe dell'esercito e sulla denuncia del suo ruolo repressivo e antipopolare”*².

Nel 1975 il movimento dei militari cresce, modifica la sua composizione e incrementa al contempo le forme di lotta e protesta pacifiche: diventa un movimento di massa e ai soldati di leva si aggiungono i militari di carriera, sottufficiali delle Forze armate in prevalenza appartenenti ai ruoli dei sergenti e dei marescialli dell'Aeronautica, i quali più di altre categorie di militari *“hanno sentito immediata la contraddizione tra il loro lavoro di specializzati e l'anacronismo di una disciplina che prescinde dalla loro collocazione professionale”*³. Il fatto che l'Aeronautica fosse la componente più moderna e tecnologica delle forze armate, cosa che comportava un possesso di maggiori competenze tecniche del personale impiegato, fece sì che lo scarto esistente con il mondo civile in termini di diritti e di retribuzione fosse più percepito che nelle altre Forze armate italiane. Fu

² Antonio De Marchi, Giorgio Rochat, *La battaglia per la democratizzazione delle forze armate italiane*, in *I diritti del soldato*, Giangiaco Feltrinelli editore, Milano, 1978; pag. 25.

³ Antonio De Marchi, Giorgio Rochat, *ib.*, pag. 29.

creato il Coordinamento dei Sottufficiali Democratici dell'Aeronautica Militare (CSDAM) che portò avanti le richieste di diritti civili, di revisione dei regolamenti e dei codici penali militari, di maggiore democrazia, e di miglioramento delle condizioni lavorative. L'azione di protesta del movimento, che si concretizzerà in una lunga serie di manifestazioni e altre forme di protesta pacifiche, seguite spesso dall'intervento repressivo degli Stati Maggiori, raggiunse la sua acme il 27 marzo 1976, quando tremila militari in divisa, in maggior parte sottufficiali dell'Aeronautica, manifestarono per le strade di Milano. La manifestazione ricevette il sostegno di CISL, UIL, del PSI, dei Radicali e dei gruppi della sinistra extraparlamentare, ma non della CGIL e del PCI che rifiutano il loro appoggio *“giudicando pericolosa e avventurista la marcia attraverso Milano”*⁴.

È interessante evidenziare come questi fenomeni di protesta non si collocavano all'interno di un quadro statico, di conservazione e relativa stabilità dell'organizzazione militare, come si potrebbe erroneamente desumere, ma muovevano, come si evince dal *“Libro bianco sulla difesa”* del 1977, da una situazione in cui l'organizzazione militare era alla presa con il tentativo di riformare la sua struttura alla ricerca di una nuova legittimità attraverso l'introduzione dei valori di tipo tecnocratico, quali l'efficienza, la competenza tecnica, la managerialità e la meritocrazia in aggiunta ai tradizionali valori dell'eroe, della patria e dell'autorità che l'avevano sempre animata. Tuttavia, questa fase di cambiamento e di apertura verso l'esterno dell'organizzazione rappresenterà un momento critico e irto di pericoli per la sua stessa esistenza. Difatti, *“le aspettative aperte dalla mobilità intraistituzionale e dall'ideologia meritocratica si scontrano con una realtà vischiosa ancora carica di passato, e si mutano in risentimento diffuso. Finita la separazione, le contraddizioni della società civile entrano in caserma — ad es. il movimento dei sottufficiali, — creano sorpresa e spavento, portano all'arroccamento difensivo di vasti settori della casta”*⁵.

⁴ Antonio De Marchi, Giorgio Rochat, *ib.*, pag. 32.

⁵ Enrico Pozzi, *La corporazione armata*, in AA. VV., *Corporativismo e stabilità sociale in Italia*, Liguori, Napoli, 1980, pag. 234.

Le agitazioni promosse dal movimento ebbero il merito di sensibilizzare le forze politiche dell'epoca, che iniziarono a mostrare il loro interesse per la questione e a prospettare qualche apertura nei confronti delle richieste avanzate dai militari. Tuttavia, proprio quando l'allora Ministro della Difesa Lattanzio presentò un disegno di legge sulla disciplina militare, la compattezza del movimento, cementata dalle lotte comuni, cominciò a presentare primi segni di debolezza. Sorse una spaccatura tra un'ala più moderata, favorevole all'impostazione generale del disegno di legge, e una più oltranzista, che mirava all'ottenimento dei diritti sindacali, frattura che porterà in seguito al dissolvimento del movimento. Il dibattito parlamentare, d'altra parte, riproponeva la stessa divisione con il PCI, la DC e gli altri partiti di centro contrari all'associazionismo sindacale per i militari e il PSI e i Radicali favorevoli⁶. Per gli osservatori dell'epoca, la diffusione nel mondo militare di ampi e generalizzati movimenti sindacali, permeabili alle influenze dei sindacati operai, era fortemente osteggiata dalle classi dominanti e dai loro rappresentanti politici che la consideravano come una grave iattura da evitare ad ogni costo. In questa cornice, mentre i settori moderati e riformisti si mostravano più disponibili a un sindacalismo autonomo, la sinistra tradizionale sosteneva la tesi dell'incompatibilità del sindacato con le specifiche e particolari esigenze della disciplina militare. Una posizione che fu più che altro ricondotta, dalla lettura in questione, a ragioni di politica generale mirate a non rompere con i partiti di centro⁷.

L'intenso dibattito intorno alla condizione militare, che si era sviluppato fuori e dentro le caserme, si concludeva con l'emanazione, l'11 luglio 1978, della legge 382, denominata "Norme di principio sulla disciplina militare". Tale legge, pur accogliendo solo in parte le rivendicazioni del movimento dei militari, suggellava un importante punto di svolta, poiché per la prima volta le norme di principio sulla disciplina militare venivano sottratte all'autoregolamentazione interna, con la realizzazione di un reale

⁶ Giuseppe Caforio, Marina Nuciari, *La rappresentanza militare in Italia*, CEMISS, Roma, 1990, pag. 56.

⁷ Antonio Bevere, Romano Canosa, Aurelio Galasso, Giorgio Rochat, *Commento alla legge sui principi*, in *I diritti del soldato*, Giangiaco Feltrinelli editore, Milano, 1978, pag. 25.

collegamento tra la Costituzione e l'ordinamento militare. *“Il legislatore naturale, il Parlamento, interveniva direttamente nella composizione dei principi ordinatori della vita militare e, in questo modo, veniva finalmente attuata la norma del terzo comma dell'articolo 52 della Costituzione: ‘L'ordinamento delle Forze Armate si informa allo spirito democratico della Repubblica’*⁸. Nella legge si affermava che ai militari dovevano essere riconosciuti gli stessi diritti che la Costituzione prevedeva per tutti i cittadini, seppur con alcune limitazioni ritenute necessarie per la delicatezza dei compiti affidati all'apparato militare, veniva riconosciuta la pari dignità nei rapporti personali, veniva regolamentato il sistema delle punizioni, con l'introduzione di una commissione consultiva per l'irrogazione della consegna di rigore, venivano, infine, annullate tutte le sanzioni disciplinari a carico dei militari rei di aver manifestato la volontà di cambiamento dell'istituzione militare. Il militare poteva ora partecipare alla vita politica sebbene con certe limitazioni ritenute necessarie per non inficiare la neutralità e l'estraneità delle Forze armate. rispetto alla competizione politica. Tuttavia, la possibilità di creare associazioni professionali tra militari fu subordinata ad autorizzazione ministeriale. Inoltre, venivano poi esplicitamente vietate lo sciopero e la costituzione di associazioni professionali a carattere sindacale ovvero l'adesione ad altre associazioni sindacali (art. 8). Si suppliva a questi ultimi divieti con l'istituzione degli organismi della Rappresentanza Militare (art. 18), uno strumento attraverso il quale il personale può prospettare istanze di carattere collettivo limitatamente alle specifiche materie di competenza (art. 19). Un istituto insoddisfacente rispetto alle richieste del movimento dei militari, ma con aspetti innovativi per quel momento storico e per un ambiente conservatore da sempre caratterizzato dalla rigida potestà gerarchica che ora si apriva al concetto di voto e rappresentatività degli interessi collettivi, le fondamenta per la formazione di una coscienza democratica. Con successivi decreti saranno emanati il regolamento di attuazione (R.A.R.M.) e il regolamento interno (R.I.R.M.) della rappresentanza militare

⁸ Giovanni Palantra, *La rappresentanza militare e le relative proposte di riforma*, tesi di laurea, Università degli studi della Tuscia , Viterbo, 2007, pag. 25.

che provvederanno a disegnare l'architettura dell'istituto e a regolare il funzionamento dei consigli e la partecipazione dei rappresentanti eletti dal personale.

Lo storico cambiamento che investì l'istituzione militare italiana sul finire degli anni 70 è assimilabile, per molti versi, alla teoria del mutamento per crisi del sociologo francese Michel Crozier. Tale assunto presuppone che la burocrazia in generale, compresa quella armata, è un sistema di organizzazione sociale che non dispone per sua natura di meccanismi interni che assicurino un continuo e fisiologico adattamento alle novità della società, essa *“cambia solo per crisi, per sussulti improvvisi e drammatici che la investono totalmente. La crisi è l'avvenimento raro, traumatico, che paralizza il funzionamento normale, suscita partecipazione intensa ed emotiva, libera tensioni e inaspettati modelli di azione e di potere. Nella crisi le potenzialità creative degli individui vengono allo scoperto ponendo a gran voce l'esigenza di un mutamento radicale”*.⁹ Solo una volta giunti a questa paralisi il potere politico interviene imponendo in modo dirigitico le riforme necessarie ad assorbire le cause del disagio innovando l'organizzazione burocratica. Dopodichè, *“gli eventi rientrano nell'alveo della normalità, la burocrazia riformata riprende a funzionare. Ma poiché rimane pur sempre priva di meccanismi interni di autocorrezione, è destinata a restare nella logica dell'alternanza tra lunghi periodi di stabilità e brevi periodi di mutamento per crisi”*¹⁰.

2. La Rappresentanza Militare

Una prima definizione degli scopi della Rappresentanza militare è rinvenibile nell'art. 1 del D.P.R. 4 novembre 1979, n. 691 *“Regolamento di attuazione della Rappresentanza Militare”* (R.A.R.M.): favorire lo spirito di partecipazione e di collaborazione all'interno dei reparti e contribuire a mantenere elevate le condizioni

⁹ Giuseppe Bonazzi, *Storia del pensiero organizzativo*, Franco Angeli, Milano, 2008, pag 279.

¹⁰ Giuseppe Bonazzi, *ib.*

morali e materiali del personale nel superiore interesse dell'amministrazione. Il compendio sulla Rappresentanza Militare dello Stato Maggiore dell'Esercito definisce l'istituto della R.M. come *“un organismo interno all'Ordinamento Militare, [...] con funzione propositiva e consultiva finalizzata a concorrere alla formazione della “volontà” dei Comandanti ai vari livelli ordinativi”*¹¹. *“Fermo restando che la cura degli interessi del personale rientra fra i doveri del Comandante, tale organismo, seppur limitatamente ad alcune materie, interviene in una ottica di più ampia collaborazione dialettica, trasparenza ed intesa a sostegno e stimolo del processo decisionale dell'autorità gerarchica configurandosi, implicitamente, come uno strumento idoneo alla tutela degli interessi collettivi propri della condizione militare”*¹². Gli organi di rappresentanza sono pertanto collocati accanto alla tradizionale scala gerarchica, ove *“in funzione esclusivamente integrativa, mai sostitutiva, sono deputati a svolgere un'attività di informazione ascendente verso i più importanti organi di comando”*¹³, raccogliendo le richieste dei militari rappresentati ed esplicando un ruolo di consulenza su determinate materie di competenza. Inoltre la natura intrinseca dell'istituto esclude in radice la possibilità che esso assuma posizioni di contrasto con l'amministrazione militare perché *“la Rappresentanza Militare non può essere tuttavia assimilata in alcun modo ad un'organizzazione sindacale – laddove quest'ultima si intenda quale organizzazione deputata a svolgere attività negoziale esclusiva – in quanto, quale appartenente all'ordinamento militare, la stessa non può essere in contrapposizione al Vertice dell'Amministrazione. La conclusione di un accordo negoziale, infatti, è il raggiungimento di un'intesa tra le due parti contrapposte che agiscono in posizione paritaria difendendo interessi contrastanti anche in modo determinato e tenace, atteso che, trattandosi della disciplina del rapporto d'impiego, costituiscono argomento di decisiva importanza. Una posizione antagonista dei delegati rispetto ai Vertici dell'istituzione risulterebbe pertanto inconciliabile con i doveri derivanti dal rapporto gerarchico e dell'obbedienza, che costituiscono i cardini su cui poggia l'efficienza dello strumento militare”*¹⁴.

¹¹ Stato Maggiore dell'Esercito, *Compendio sulla rappresentanza militare*, 1994, pag. 1

¹² Stato Maggiore dell'Esercito, *ib.*

¹³ Rassegna dell'Arma dei Carabinieri, *La rappresentanza militare e la concertazione*, n. 3/2003, Parte VI Cap. XVII -

¹⁴ Stato Maggiore dell'Esercito, *ib.*, pag 1,2.

Da queste definizioni traspare l'immagine di uno strumento rappresentativo collocato in una struttura organizzativa monolitica in cui la possibilità di una divergenza d'interessi tra gli attori non è contemplata ma assorbita e rimossa dalla primazia del superiore interesse dell'organizzazione. Lo stesso benessere del personale, che è lo scopo dell'istituto, non rappresenta un fine in sé, legato all'auto-interesse del personale rappresentato, ma è oggetto di promozione solo poiché funzionale alla missione istituzionale della stessa amministrazione. Il ruolo della rappresentanza, inoltre, non sostituisce ma è ancillare all'azione del comandante di riferimento tra i cui doveri spetta, appunto, il compito di curare le condizioni del personale. In ultima analisi, la R.M. brilla della luce riflessa che promana dalla figura del comandante, vero elemento portante di tale struttura rappresentativa.

Gli organi di rappresentanza si compongono a piramide secondo tre livelli:

- I Consigli di Base della Rappresentanza (COBAR): organi situati presso le unità di base, individuate compatibilmente alla struttura di ciascuna Forza armata o Corpo;
- I Consigli Intermedi di Rappresentanza (COIR): organi intermedi situati presso alti comandi, cui fanno riferimento i Cobar delle unità di base subordinate;
- Il Consiglio Centrale di Rappresentanza (COCER): un organo centrale, interforze, articolato in sezioni di Forza armata o Corpo armato cui fanno riferimento tutti i consigli della rappresentanza dei livelli inferiori.

I consigli dei vari livelli sono fra loro autonomi e indipendenti nelle loro decisioni, ma sono legati da un rapporto fiduciario derivante dal mandato elettorale conferito e sono fra loro interagenti: un Cobar che incontra una problematica di portata più ampia del proprio livello può decidere di inviarla agli organismi della rappresentanza superiori, così come il Cocer può incontrare i consigli intermedi e di base per raccogliere i loro pareri su determinati argomenti. I membri di questi organismi sono eletti secondo un sistema elettorale di tipo "organico" o "federato", cioè i militari di ogni unità di base eleggono i propri rappresentanti Cobar, che a loro volta eleggeranno tra di loro i rappresentanti presso il proprio Coir di competenza, infine i membri dei vari Coir

eleggeranno tra loro i rappresentanti della sezione di Forza armata presso il Cocer. I delegati sono eletti per categoria di appartenenza, durano in carica quattro anni e possono essere rieletti, ma, dopo due mandati consecutivi, non sono immediatamente rieleggibili ma dovranno attendere che sia trascorso almeno un mandato per potersi ricandidare. I consigli, in ossequio al principio della gerarchia militare, sono presieduti dal militare eletto che riveste il grado più alto, il quale esercita la funzione di assicurare il buon funzionamento dell'organismo. Tra le sue facoltà vi è quella di scegliere il segretario del consiglio.

Le competenze della R.M. vertono su materie che formano oggetto di norme legislative o regolamenti circa la condizione, il trattamento, la tutela - di natura giuridica economica, previdenziale, sanitaria, culturale e morale - dei militari, mentre il legislatore ha categoricamente escluso la possibilità di interferire in materie concernenti il servizio, quali l'ordinamento, l'addestramento, le operazioni, il settore logistico-operativo, il rapporto gerarchico-funzionale e l'impiego del personale *“al fine di impedire che in qualche maniera potesse essere contrastata l'efficacia e l'effettività delle funzioni delle Forze Armate e delle strutture militarmente organizzate per attendere al compito primario di difesa dello Stato o più semplicemente interferire nelle competenze riservate ai Comandanti ai vari livelli ordinativi”*¹⁵. I temi trattati devono essere di carattere collettivo e generale, non è ammessa la possibilità di trattare problemi che riguardino singoli militari. Sugli argomenti posti in trattazione i consigli si esprimono con deliberazioni prese a maggioranza semplice dai delegati presenti alla riunione, in caso di parità dei voti prevale il voto del presidente. Con riferimento ai Cobar, le richieste presentate dal personale sono suddivise in base alla loro ampiezza e natura. Le problematiche a carattere locale, che possono trovare una soluzione nell'ambito dell'unità di comando, sono inviate tramite delibera al corrispondente comandante, mentre quelle di respiro più ampio, che necessitano un maggiore coordinamento, sono inviate agli organismi di superiore livello. Il Coir espleta funzioni di sintesi delle richieste provenienti dai Cobar confluenti, esprime su di esse

¹⁵ Stato Maggiore dell'Esercito, *ib.*, pag. 3.

autonome valutazioni e le indirizza con delibera verso le sezioni Cocer di riferimento. Le sezioni Cocer che ricevono le istanze dei Cobar, opportunamente filtrate dai Coir, le traducono in proprie deliberazioni indirizzandole in base alla portata del problema al comandante generale del Corpo/Forza armata ovvero in sede di Cocer Interforze al Ministro della Difesa o verso le competenti istituzioni e cariche dello Stato. Il Cocer partecipa assumendo un ruolo concertativo, non vincolante, alla negoziazione del contratto nazionale di categoria.

I consigli di base e intermedi non hanno possibilità di comunicare verso l'esterno, la loro attività è confinata all'interno dell'organizzazione militare. Solo se espressamente autorizzati dall'autorità di riferimento, possono rappresentare le esigenze del personale presso le istituzioni locali. Solo il Cocer, nella sua collegialità, può, previa deliberazione, rilasciare comunicati alla stampa o alle istituzioni politiche.

3. I nodi critici

Gran parte della letteratura inerente la R.M. - eccezion fatta per quella proveniente dagli stessi apparati militari o da essi commissionata - tratteggia un ritratto dell'istituto che evidenzia le sue intrinseche debolezze. La R.M. viene decritta come un modello rappresentativo con capacità limitate in riferimento agli scopi di salvaguardia degli interessi professionali. Un organismo incompetente nel trattare argomenti di servizio e nello stesso tempo privo di effettivi poteri di pressione nei propri limitati ambiti, relegato dalla norma a recitare un ruolo ancillare dell'azione di comando e asservito agli scopi ultimi dell'organizzazione. Incapace di una dialettica di tipo negoziale, propria delle organizzazioni sindacali, la R.M. è interpretata più come uno strumento che coadiuva in una logica di collaborazione il comandante dell'unità, nel suo dovere di curare le condizioni materiali e morali del personale, che un istituto capace di assumere

un ruolo di controparte finalizzato alla tutela del personale che rappresenta. Tra l'organizzazione sindacale e la R.M. vi è una differenza di base nei principi che le informano e che va ad influire sul loro comportamento: il sindacato opera fondamentalmente nel solo interesse del personale e mostra attenzione per l'andamento dell'impresa poiché spesso coincidente all'interesse dell'iscritto; la R.M. risente invece di un'impostazione "istituzionale" e totalizzante in cui il benessere del personale è curato solo in quanto funzionale all'interesse e al buon andamento dell'amministrazione. E' da rilevare come la tenuta negli anni di questo modello, che presenta ovvie carenze, è da molti attribuita alla cospicua erogazione di risorse per i salari, per le carriere e per benefit di varia natura che ha consentito di acquietare, negli anni passati, le tensioni del personale verso la ricerca del diritto di associarsi per la tutela dei propri interessi professionali. Dalle analisi della struttura e del funzionamento dell'istituto, contenute nella letteratura sull'argomento, sono riportate tutte le lacune, sotto il profilo democratico e funzionale, che impediscono alla R.M. di svolgere un ruolo efficace e soddisfacente:

a. Indipendenza e autonomia

E' stato evidenziato come nella R.M. manchi *"una delle caratteristiche più importanti di tutti gli organi posti a tutela dei diritti dei lavoratori: l'indipendenza. Questa deficienza si ripercuote sulla medesima, compromettendo la democraticità dell'istituzione"*¹⁶. I consigli della R.M. sono un sottosistema dell'organizzazione militare, si riuniscono in luoghi militari previo assenso del comandante di riferimento, sono finanziati dall'amministrazione militare, l'attività rappresentativa svolta dai delegati è considerata servizio a tutti gli effetti, pertanto i vari comportamenti assunti durante le riunioni restano soggetti alla disciplina militare e ai codici penali militari. Analizzando la struttura della rappresentanza militare è stato rilevato come la sua dipendenza, funzionale e finanziaria dal datore di lavoro ci può portare solo in una direzione, che è quella vietata dallo Statuto dei lavoratori (Legge

¹⁶ Morena Soru, *La Rappresentanza Militare*, Tesi breve di Laurea, Università degli Studi Cagliari, Facoltà di Giurisprudenza, 2006, pag. 19.

300/70) nell'ambito dei rapporti di lavoro civili: la costituzione di un sindacato "giallo" o "di comodo"¹⁷. Ossia quel tipo di sindacati che comprimono anche in modo indiretto la libertà sindacale *"limitando lo spazio dell'organizzazione genuina ed effettivamente rappresentativa."*¹⁸ In questo senso non rappresentativo per definizione è un sindacato dipendente dal datore di lavoro, che si presta a essere *"interlocutore, addomesticato, arrendevole, appunto, di comodo, dell'imprenditore."*¹⁹ A comprimere ulteriormente i già risicati margini autonomia della R.M., vi è l'impossibilità di autodeterminazione in termini di regole interne di funzionamento, di eleggere il presidente, che è di diritto individuato nel più alto in grado, e di comunicare autonomamente con l'esterno.

b. Pluralismo

"Una sors", una voce, recita il motto della R.M., evocativo di una sua peculiarità: essere una voce unica in rappresentanza del mondo militare. Un'unica voce contro ogni possibile contrapposizione di opinioni, spesso considerate dalla retorica ufficiale come un pericolo per la coesione dello strumento militare. In coerenza a questa impostazione, al militare non è concessa la possibilità di aderire ad altre organizzazioni di tutela o di non essere rappresentato affatto: la R.M. ha il monopolio della rappresentanza di tutti i militari a prescindere dalle loro manifestazioni di adesione. Manca, pertanto, nella concezione monistica della R.M. la possibilità di un pluralismo genuino che si evidenzia sotto due profili: pluralismo inteso come la possibilità di un pensiero indipendente e autonomo dalle posizioni dell'amministrazione, con cui quest'ultima deve confrontarsi per giungere a decisioni condivise; e pluralismo come presenza di una pluralità di organizzazioni rappresentative con orientamenti diversi, anche in competizione fra loro, tra le quali il militare può scegliere quella a lui più adatta, ferma restando la possibilità di non aderire a nessuna di esse. In merito a tali aspetti è stato evidenziato che *"l'impresa, lungo tutta la sua storia, ha ripetute volte tentato di*

¹⁷ Morena Soru, *ib.*, pag. 14.

¹⁸ Citazione in Morena Soru, *ib.*, pag. 14, tratta da Giugni, *Diritto sindacale*, Cacucci, Bari, 2004, pag. 35.

¹⁹ Citazione in Morena Soru, *ib.*, pag. 14, tratta da Pret. Milano, 13 ottobre 1975, in Stassano, *Il diritto di attività sindacale*, Milano, 1978, pag.151.

*imporre una cultura monistica per sconfiggere o ridimensionare qualunque pretesa di competizione pluralistica al suo interno*²⁰. Ciononostante, *“le relazioni pluralistiche, nonostante i loro limiti, continuano a rappresentare una sorta di contrappeso e di filtro dei possibili eccessi di una primazia non regolata delle ragioni dell’impresa, tendente a negare o ad occultare le divergenze d’interessi tra gli attori che si costituiscono nell’impresa stessa”*²¹. Manca dunque nella configurazione della R.M. quella pluralità di attori che, unita all’agonismo per l’acquisizione di maggiori quote di iscritti, rappresentano delle garanzie per il buon funzionamento di un sistema rappresentativo. In condizione di una pluralità di associazioni, si creano, similmente al libero mercato, meccanismi virtuosi in cui il sindacato efficiente, quello che riesce meglio ad interpretare l’esigenza dell’iscritto, è premiato dall’incremento delle adesioni e quindi dall’aumento del suo potere rappresentativo, mentre il sindacato che si rivela inadeguato, vede la sua base diminuire e con essa la sua legittimazione ad agire. In questo caso l’interesse dell’associato e quello dell’organizzazione sono sintonici e interconnessi: un’associazione sindacale sopravvive, cresce in legittimità e influenza solo se riesce a soddisfare le necessità dell’iscritto. Questo non avviene in presenza di un monopolio rappresentativo artificialmente tenuto in vita dalla norma, quale quello della R.M., la cui sopravvivenza non è direttamente collegata alla soddisfazione degli interessi della sua base rappresentativa. In questa situazione monopolistica, la R.M. non ha *competitors*, trova la sua fonte di legittimazione non negli iscritti ma nella legge che la istituisce, pertanto essa tende a diventare autoreferenziale, si sostiene e si riproduce autonomamente, potenzialmente anche in posizione di indifferenza rispetto ai *feedback* provenienti dalla platea dei militari rappresentati che non hanno facoltà di avvalersi di forme di sfiducia verso i propri delegati.

c. Le materie di competenza

²⁰ Gian Primo Cella, *Non solo di mercato*, ediz. Lavoro, Roma, 1994.

²¹ Maurizio Ambrosini, *L’impresa della partecipazione*, Franco Angeli editore, Milano, 1996, pag. 38.

Se da un lato l'articolo 19 della legge 382/78 sembra assegnare agli organismi di rappresentanza un campo di intervento illimitato, assegnando loro la competenza sulla condizione, il trattamento, la tutela di natura giuridica, economica, previdenziale, sanitaria, culturale, morale ecc., dall'altro, al comma 7, esclude comunque tutte le materie concernenti gli aspetti professionali più rilevanti, quali l'ordinamento, l'addestramento, le operazioni, il settore logistico, operativo, il rapporto gerarchico funzionale e l'impiego del personale. Il campo d'intervento diventa quindi marginale se vengono esclusi dalla competenza della R.M. proprio gli aspetti più salienti del rapporto professionale, cioè quelli che incidono in maggior misura sul benessere del personale²². Ad esempio, attenendoci rigidamente a tali norme, il divieto di interferire nel settore logistico impedisce di discutere di sicurezza sui posti di lavoro, mentre l'esclusione da temi concernente l'impiego del personale non consente di intervenire sulle norme che regolano i trasferimenti dei militari, ambedue temi d'elezione degli organismi sindacali.

d. I poteri

Le capacità di intervento della Rappresentanza militare sono altresì limitate dal mancato riconoscimento di una personalità giuridica, che preclude a qualsiasi potere negoziale/contrattuale. Per sopperire in qualche modo a tale carenza, con il D.Lgs. 195/95 è stata concessa, limitatamente agli organismi centrali, la facoltà di "concertazione": un termine che si riferisce alla possibilità che hanno i Cocer di partecipare, unitamente agli stati maggiori ed ai rappresentanti del Governo, alla stesura del documento/accordo, che costituirà il contratto nazionale di categoria. Tuttavia, a causa dell'assenza dei poteri di contrattazione, le proposte presentate dai Cocer in sede concertativa non hanno carattere vincolante, pertanto, anche in mancanza del consenso degli organismi della R.M., l'accordo può perfezionarsi con le sole manifestazioni di volontà a contrarre di Governo e vertici militari. Tutti gli organismi si esprimono sui temi di competenza con deliberazioni prese collegialmente. Non essendo vincolanti,

²² Enzo Trevisiol, *I diritti sindacali dei militari nel diritto nazionale ed internazionale*, Sideweb, 2006, pubblicato su www.forzearmate.org.

l'accoglimento di tali decisioni dipende di fatto dalla ponderatezza, l'equilibrio e la lungimiranza del superiore gerarchico. In assenza di una tale predisposizione nell'autorità di riferimento, non esistono reali contrappesi o correttivi che consentano ai consigli di dare sicura attuazione alle loro proposte.

e. Tutela del delegato

La figura del delegato della R.M., in coerenza con il quadro di debolezza strutturale sinora delineato, risulta scarsamente tutelata nell'esercizio delle sue funzioni, specie se la compariamo a quella del rappresentante sindacale, una carenza che contribuisce alla complessiva inefficienza del sistema. Come detto innanzi, il delegato svolge il suo compito rappresentativo per servizio, conservando in tale attività tutte le limitazioni e gli obblighi derivanti dallo status militare, cosicché, in passato, si sono registrati casi di delegati sanzionati o inviati ai tribunali militari a causa del contenuto delle loro deliberazioni. Il delegato può essere trasferito d'autorità al di fuori dell'unità di comando ove esercita la rappresentanza - atto che comporta la decadenza dal mandato - anche in presenza di un parere contrario dell'organo rappresentativo di appartenenza. Va da sé che questa carenza di tutela e la comprensibile soggezione del rappresentante militare di fronte all'apparato compromette le possibilità di una partecipazione libera e priva di condizionamenti, una criticità che non può che ripercuotersi sull'intero funzionamento dell'istituto.

f. La volatilità delle capacità acquisite

I consigli di rappresentanza sono collocati all'interno dell'organizzazione burocratica militare, ma non sono essi stessi dotati di una burocrazia dedicata. Non dispongono di propri uffici preposti alle tematiche di competenza che consentano di fornire un supporto professionale alla trattazione delle problematiche, che creino specializzazioni e che consolidino capacità e conoscenze. Pertanto la maggior parte del lavoro di elaborazione delle tematiche ricade sul singolo delegato che, specie se alle prime esperienze, dovrà dedicarsi da autodidatta allo studio dei complessi aspetti di

competenza della R.M. prima di essere in grado di svolgere adeguatamente i suoi compiti. Di conseguenza, ogni rinnovo dei consigli è un momento problematico, in particolar modo quanto delegati ormai esperti cedono il posto a delegati di prima nomina che dovranno formarsi nel nuovo incarico.

g. La fiducia nell'istituto

In un *case study* in ambito militare è stato constatato, nel campione di studio composto da militari professionisti, la frequente percezione della necessità di un cambiamento nel sistema delle rappresentanze degli interessi del personale: “*la formulazione attuale, ovvero l'articolazione in gruppi interni su base elettivo-rappresentativa, con forti limitazioni nelle attività e scarse capacità di pressione, viene giudicata inadeguata ad un esercito professionale. Il modello di riferimento è dato, ovviamente, da quello dei sindacati della Polizia di Stato*”²³. L'approccio del militare nei confronti della R.M. riflette in genere la sfiducia che esso nutre nelle possibilità degli organismi che la compongono, una convinzione spesso maturata dall'esperienza diretta dell'inconsistenza di tali consigli, della loro assenza e delle loro limitazioni nel poter trattare i problemi lavorativi. Per questi motivi il militare mostra la tendenza a difendere i propri interessi individualmente, spesso attraverso il dialogo con i comandanti, che restano il punto di riferimento per la soluzione della maggior parte dei problemi lavorativi, o, più raramente, per tramite ricorsi giurisdizionali in caso di lesione di diritti economici. Dunque risulta naturale che le elezioni della R.M., la cui partecipazione costituisce un obbligo, appaiano al militare più un mero rito burocratico, il cui esito non influisce sulle proprie condizioni lavorative, che un momento di autodeterminazione democratica. Questa scarsa attenzione e coinvolgimento del personale, comporta una bassa legittimazione degli organismi di tutti i livelli, la quale rimane, nella maggior parte dei casi, per lo più di natura formale ossia in quanto prevista dalla legge.

²³ Guido Sertorio, Marina Nuciari, *Nuovi soldati per nuove missioni. Studio di un caso*, Giappichelli Editore, Torino, 2003, pag.119.

4. Funzioni manifeste e latenti della R.M.

Per il sociologo statunitense Robert K. Merton, uno dei padri del funzionalismo, ogni istituzione sociale ha funzioni manifeste, che sono ammesse e fanno parte del sapere comune, e funzioni latenti, non ammesse e ignorate dai membri della società, di cui non si ha una precisa consapevolezza. Lo scopo del ricercatore è proprio quello di individuare queste funzioni nascoste e, attraverso l'espletamento di una funzione critica e illuministica, spostare in avanti il confine della consapevolezza sociale sulle conseguenze di determinate pratiche²⁴.

La funzione manifesta della R.M., come si evince da quanto riportato nelle sezioni precedenti, è individuabile nell'azione di rappresentare gli interessi del personale al fine di elevarne le condizioni morali e materiali, così come la funzione manifesta insita nella limitatezza dei suoi poteri e delle sue carenze democratiche risiede nella superiore necessità di preservare l'integrità e l'efficacia dello strumento militare, a cui è affidato il sacro compito di difesa della patria, tenendolo quindi al riparo da sistemi di rappresentanza più incisivi capaci di porre vincoli nelle scelte, minare la coesione interna o inficiare la neutralità politica dell'organizzazione. Tuttavia, la questione della scelta del tipo di rappresentanza per il mondo militare attiene anche alla sfera dei rapporti di potere e alla minore o maggiore condivisione dello stesso con il personale a secondo del modello rappresentativo che si introduce. Da questa diversa prospettiva, la soluzione della R.M., scelta dal legislatore dell'epoca, si presenta come l'accoglimento delle istanze di conservazione della burocrazia armata preoccupata della possibile perdita di potere che sarebbe potuta derivare da una riforma che avesse introdotto la possibilità dei diritti sindacali. Sotto questo profilo, uno dei motivi di ostacolo all'introduzione di una forma di rappresentanza più incisiva, scelta da sempre sgradita ai vertici, risiede nella naturale soggezione del potere politico nei confronti della burocrazia, già individuata a suo tempo da Max Weber, per il quale risulta

²⁴ Robert K. Merton, trad. it, *La struttura dell'azione sociale*, il Mulino, Bologna, 1966, 2ªed.

estremamente difficile per chi governa imporre agli apparati burocratici riforme o innovazioni che ne ostacolino l'esercizio del potere. Ogni detentore del potere politico, sia esso un governo parlamentare, un principe, un dittatore, si trova sempre nei confronti dei funzionari qualificati dell'amministrazione nella situazione del dilettante rispetto allo specialista. Il politico deve ricorrere alla burocrazia per avere informazioni concernenti il suo campo d'azione che condizionano profondamente il suo intervento. Per non essere alla mercé dell'apparato, l'uomo politico si avvale normalmente di collaboratori di stretta fiducia, ma la tensione rimane soprattutto quando il potere politico intende attuare programmi innovativi che disturbano in qualche modo la silenziosa onnipotenza della burocrazia²⁵. Se, per utilizzare l'approccio teorico di Michel Crozier, il potere rappresenta il controllo dei margini d'incertezza, imprevedibilità, sfuggire alla regolamentazione come risorsa strategica, allora risulta chiaro che l'opzione sindacale non può che rappresentare una minaccia per chi detiene il controllo di questi margini. Questo perché il sindacato, agendo attraverso gli strumenti della contrattazione ai vari livelli, tende per sua natura a ridurre l'aleatorietà della vita professionale, ad affrancare il lavoratore dall'incertezza, ad operare introducendo la regolamentazione in quegli interstizi prima lasciati liberi agli arbitri della dirigenza intaccandone inevitabilmente il potere detenuto. La particolare configurazione della R.M., incapace di introdurre regole attraverso poteri di contrattazione, appare, alla luce di questi approcci teorici, frutto di un patteggiamento con il potere politico finalizzato alla protezione degli spazi di discrezionalità del potere militare, *“più rivolta ad evitare l'introduzione di un “contropotere” proveniente dal basso, o che costituisca un centro di potere di cogestione, piuttosto che ad accogliere le istanze degli interessati”*²⁶. La risultante di questo compromesso è un istituto rappresentativo privo di reali poteri di pressione, che non solo risulta incapace di ridurre i margini di incertezza e imprevedibilità a cui è soggetto il personale, ma che attraverso il suo agire consolida

²⁵ Max Weber, *Economia e società*, trad. it., Comunità, Milano, 1961.

²⁶ Michel Martone, *Vedette insonni sul confine (a proposito della sindacalizzazione del corpo della Guardia di finanza)*, tratto da *ADL: Argomenti di diritto del lavoro*, Cedam, A. 13(2008) n. 2, pagg. 447-461.

questi margini nel momento in cui opera affidandosi alla benevolenza discrezionale - che, sebbene lo scrivente abbia potuto osservare eccezioni, la letteratura spesso descrive come paternalistica - del comandante di riferimento per risolvere le problematiche che gli vengono sottoposte. A questo riguardo, è stato osservato come l'approccio paternalistico nelle relazioni lavorative non pone un' enfasi su aspetti come lo sviluppo professionale, la modifica dei ruoli dei dipendenti, l'evoluzione delle strutture gerarchiche. Questo tipo di intervento, che si manifesta attraverso misure di welfare e l'assunzione di una responsabilità sociale verso il personale, *“si preoccupa piuttosto della legittimazione dell'autorità [...], dell'accettazione delle gerarchie sociali [...], e quindi del mantenimento della lealtà dei dipendenti nell'ambito della posizione subalterna in cui si trovano, che viene considerata “naturale” e imm modificabile”*²⁷. Siamo di fronte alla scoperta di una prima funzione latente della particolare configurazione dell'istituto della R.M., ovvero preservare intatto il potere attraverso la conservazione del controllo dei margini d'incertezza.

Un'altra funzione latente emerge da una rilettura dell'istituto alla luce delle categorie concettuali del sociologo americano Philip Selznik: l'introduzione della R.M. come cooptazione formale, intesa come il processo di assorbimento ufficiale di nuovi attori attraverso l'allargamento e creazione di nuovi ruoli della direzione/struttura che determinano la politica dell'organizzazione, come mezzo per prevenire minacce alla sua stabilità o alla sua esistenza. In questo caso la R.M. assume le sembianze della risposta che l'organizzazione fornisce a una situazione critica di difficoltà determinata dalla carenza di consenso da parte della base, quale quella verificatasi negli anni 70. *“La cooptazione formale però non conduce ad un effettivo trasferimento del potere. L'invito a partecipare riguarda la rappresentatività simbolica – e talvolta la condivisione di responsabilità impopolari – piuttosto che l'esercizio effettivo del potere”*²⁸. In questo caso l'obiettivo è di allargare la base sociale del consenso alle decisioni da prendere e non condividere la sostanza del potere.

²⁷ Maurizio Ambrosini, *L'impresa della partecipazione*, Franco Angeli, Milano, 1996, pag. 24.

²⁸ Giuseppe Bonazzi, *ib.*, pag 253.

La Rappresentanza Militare, in questa veste, appare come un organismo di natura simbolica, nel quale la partecipazione del personale, più figurativa che sostanziale, è ricercata quale fonte di legittimazione dell'apparato militare di fronte alla società democratica in cui è collocato. La R.M., che alla luce di questa riflessione appare più adatta a presenziare alle cerimonie che a partecipare a momenti decisionali, viene, di fatto, inserita nel formulario ideologico dell'organizzazione, come prova dello spirito democratico che informa l'ordinamento militare.

CAPITOLO II

Semplice riforma o sindacalizzazione?

SOMMARIO – 1. Il dibattito sulla riforma degli strumenti di rappresentanza – 2. La sintesi politica: i progetti di legge – 3. L'esperienza sindacale nella Polizia di Stato – 4. I sindacati nelle Forze armate europee

1. Il dibattito sulla riforma degli strumenti di rappresentanza

Le lacune che contraddistinguono il modello rappresentativo militare si palesarono sin dall'insediamento dei primi consigli di rappresentanza nel 1980. Guardata con sospetto dalle gerarchie, la neonata R.M. si rivelerà presto incapace di incidere in maniera efficace sulle condizioni lavorative del personale. Dalla delusione dei militari e dalla frustrazione dei delegati alle prime esperienze rappresentative, sorgerà un nuovo dibattito politico che si protrarrà, senza ottenere risultati soddisfacenti e definitivi, sino ai giorni nostri. A pochi anni dalla riforma, la politica tornerà ad interrogarsi su quale sistema rappresentativo adottare per i militari cercando il confronto e la mediazione tra le istanze dei vertici militari e quelle del personale che vengono espresse attraverso gli stessi consigli di rappresentanza. Questo dibattito, sebbene si presenti in forme meno veementi rispetto al passato, assume oggi una nuova rilevanza in ragione delle incidenze sul mondo militare delle istanze modernizzatrici di una società in continua evoluzione, tra le quali il definitivo passaggio del comparto dal reclutamento di leva obbligatorio a quello di un'organizzazione formata da soli professionisti. In questo

contesto, mentre i vertici sono concordi nel mantenere pressoché inalterato l'attuale modello, nel personale un fronte moderato si contrappone ad un fronte progressista senza arrivare ad una sintesi soddisfacente e omnicomprensiva. Il primo si compone di chi vuole riformare più o meno in profondità l'attuale sistema interno di rappresentanza, il secondo invece preme verso il riconoscimento di circoscritti diritti sindacali.

Le posizioni dei vertici militari hanno costantemente perseguito, nel corso del tempo, l'obiettivo di confermare l'attuale configurazione della Rappresentanza Militare come organismo interno delle Forze armate con funzioni propositive sulle materie di competenza. Gli ultimi orientamenti si dimostrano favorevoli ad una generica apertura che consenta ai delegati di poter rappresentare e sostenere in modo più incisivo le sole proposte in materia di trattamento economico, ma senza che questo comporti in alcun caso lo scivolamento del sistema verso forme che, effettivamente, si tradurrebbero in una sostanziale trasformazione dell'attuale potere di concertazione in contrattazione. I vertici paventano che una soluzione di questo genere implicherebbe la sindacalizzazione della Rappresentanza Militare, cosa assolutamente in contrasto con la configurazione dell'istituto come organismo interno alle Forze armate. Si tratta di un orientamento prettamente conservatore che rimane fedele nel tempo a dei capisaldi irrinunciabili che, nell'ultima variante espressa dal rappresentante dello Stato Maggiore Difesa, durante un'audizione alla 4^a Commissione Difesa, nell'ottobre 2009, sono così costituiti:

a. Mantenimento dell'attuale struttura della R.M.

Mantenere l'attuale struttura interna con funzioni propositive nelle materie di competenza escludendo ogni ipotesi di tipo sindacale. A sostegno di ciò, la ricorrente argomentazione, figlia di una concezione istituzionale e tradizionalista dell'ordinamento militare, che *“la cura della condizione militare e la tutela del personale sono assolute, secondo quanto previsto da norme e regolamenti, nonché da profondi e radicati valori etici, attraverso l'azione di*

*Comando*²⁹. Nessuna novità ne apertura in questo senso: la R.M. deve solo avere un ruolo propositivo e di supporto al comandante competente, *“mentre l'attività di associazioni autonome, in posizione contrapposta, finirebbe per fratturare e disarticolare l'unitarietà e lo spirito di servizio che anima le Forze Armate”*³⁰.

b. Rappresentatività

Questo aspetto si risolve in un auspicio di un maggiore coinvolgimento nell'ambito degli incontri delle R.M. con il Governo, fermo restando il ruolo meramente concertativo dell'istituto.

c. Ruolo della Rappresentanza Militare nella concertazione

Su quest'ambito viene ribadito l'auspicio di conferire un “ruolo negoziale” e precise responsabilità in tal senso, ma non per tramite della contrattazione, bensì attraverso una non ben precisata capacità propositiva e consultiva da definirsi attraverso la modifica della normativa che disciplina le procedure di negoziazione del Comparto Difesa/Sicurezza (D.lgs. 195/95). Viene specificato che questo ruolo deve essere però circoscritto ai soli aspetti economici e svolto sinergicamente con gli stati maggiori.

d. Le competenze

Si propone di non modificare gli attuali ambiti d'intervento, così come le materie escluse dalla trattazione della R.M.

Traspare, inoltre, in questo orientamento generale, la necessità di riformare l'attuale istituto anche al fine di svuotare di significato e di attualità le istanze di sindacalizzazione del personale a status militare³¹. Per acquietare queste tensioni, che spingono in direzione del sindacato, le alte gerarchie fanno, altresì, grande affidamento nell'erogazione di cospicue risorse da destinare agli stipendi, da impiegare in benefit, nella previdenza e nella riforma delle carriere, tutti aspetti molto sentiti dal personale.

²⁹ Intervento del rappresentante dello Stato Maggiore della Difesa in sede di audizione informale presso la 4^a Commissione Difesa del Senato della Repubblica (Riforma della Rappresentanza Militare), Roma, 6 ottobre 2009, pag.2.

³⁰ Intervento del rappresentante dello Stato Maggiore della Difesa, ib.

³¹ Con riferimento all'intervento del Comandante Generale della Guardia di Finanza, in sede di audizione presso la 4^a Commissione Difesa del Senato della Repubblica Legislatura 16^a, Resoconto sommario n. 98 del 10/11/2009.

Come già accennato, diversamente dall'orientamento unitario e coeso degli stati maggiori, le attuali posizioni espresse dagli organismi di rappresentanza centrali si presentano divergenti: le sezioni Cocer in carica di Esercito, Marina e Carabinieri propendono per mantenere l'attuale configurazione interna della R.M., proponendone una rivisitazione attraverso l'allargamento delle prerogative e il riconoscimento di un più incisivo ruolo negoziale. Tuttavia non mancano, presso tali Forze armate, prese di posizione di organismi intermedi e di base che, in contrasto con le scelte dei rispettivi Cocer, premono in direzione della concessione dei diritti sindacali. Le sezioni Cocer, dell'attuale mandato, dell'Aeronautica e della Guardia di Finanza si sono espresse da tempo a favore dell'opzione sindacale di tipo circoscritto, ossia con ambiti di competenza limitati e senza diritto di sciopero, al pari di quanto concesso agli appartenenti delle forze di polizia ad ordinamento civile.

Sullo sfondo del dibattito ufficiale, che ha luogo presso le sedi istituzionali, si assiste alla nascita di numerose associazioni di militari che vanno a colmare il vuoto di rappresentatività dell'attuale sistema, assolvendo compiti di tutela e informazione del personale, promuovendo il dialogo tra gli associati, organizzando convegni, predisponendo iniziative legali e offrendo servizi di supporto. Alcune sono associazioni con finalità statutarie di tipo culturale, necessariamente aperte a tutti i cittadini al fine di evitare il vincolo dell'autorizzazione del Ministro della Difesa prevista per le associazioni composte da soli militari. Altre, sempre per eludere questo ostacolo, hanno assunto lo statuto di partito. Tutte si caratterizzano per uno spiccato uso di internet come principale strumento di comunicazione: hanno appositi siti web dedicati alle tematiche professionali che fanno da aggregatori di notizie di vario d'interesse, riportano approfondimenti sui temi giuridico/economici, hanno forum di discussione e offrono la possibilità di iscriversi ad apposite newsletter. Alcune di queste associazioni dimostrano una spiccata capacità di crescita, organizzandosi sul territorio in sezioni locali e, nello stesso tempo, riuscendo ad essere rappresentate all'interno all'amministrazione attraverso l'elezione di propri associati o simpatizzanti nei consigli

della R.M. Questa realtà associativa, sebbene non riconosciuta ufficialmente dai vertici, s'inserisce nel dibattito sulla riforma degli strumenti rappresentativi creando canali di comunicazione con partiti e istituzioni, spingendo, ovviamente, in direzione del riconoscimento dei diritti di associazione sindacale.

2. La sintesi politica: i progetti di legge

Solo dal 1996 ad oggi si contano più di 35 disegni di legge sul tema della R.M., ognuno con l'obiettivo di riformare oppure superare l'attuale sistema di rappresentanza, ciononostante nessuno di essi è mai giunto al vaglio definitivo del parlamento. Ciò è indicativo della particolare importanza della tematica, ma anche della grande difficoltà nel trovare un punto di equilibrio soddisfacente che ricomprenda le posizioni delle amministrazioni con quelle del personale. Tali progetti legislativi, in cui si sono cimentate tutte le forze politiche dell'arco parlamentare, hanno proposto possibilità rappresentative molto differenti: dalla libertà sindacale circoscritta e limitata, ad una vasta serie di proposte ibride che tentavano di coniugare i poteri di contrattazione o il ruolo di parte sociale con la struttura della R.M., fino a disegni di legge conservatori che in alcuni casi risultavano, agli occhi del personale, persino regressivi rispetto alla presente configurazione dell'istituto. Attualmente, il panorama dei progetti legislativi, prodotti dalla 16^a legislatura, non presenta particolari novità rispetto al passato. È presente un disegno di legge conservatore, quale il D.d.L. n.161, di area PDL, con proponente il Senatore Ramponi, già Comandante Generale della Guardia di Finanza, che mantiene praticamente inalterato l'attuale istituto. Sono presenti disegni di compromesso quali: il D.d.L. n.1157, proveniente da parlamentari del PD, che tenta di coniugare la struttura interna della R.M. con un non ben precisato ruolo di parte sociale aprendo al contempo all'associazionismo professionale di matrice non sindacale; e il P.d.L. n.138 presentato alla Camera dal Deputato PDL Ascierio che

tenta l'ibridazione tra la R.M. e facoltà di contrattazione. Tuttavia, nessuno di questi ultimi progetti assegna la personalità giuridica alla R.M. e con essa il riconoscimento di un'alterità rispetto all'amministrazione, che conferirebbe, di fatto, la possibilità di contrattare autonomamente. Sono assenti, in questa legislatura, proposte legislative di sindacalizzazione, questa mancanza è da ascrivere all'assenza in parlamento della sinistra radicale, tradizionalmente più vicina a questa scelta.

Lo SMD, pronunciandosi in merito ai progetti presentati in Senato, *“ritiene che il disegno di legge di iniziativa del Sen. Ramponi (A. S. 161) maggiormente recepisca le esigenze della Difesa in materia di riforma dell'istituto della Rappresentanza Militare”*³². Mentre destano perplessità il ruolo di parte sociale assegnato alla R.M. dal D.d.L. 1157, così come l'apertura verso l'associazionismo senza preventivo assenso del Ministro della Difesa. Categorica la posizione sull'associazionismo dei vertici dei Carabinieri, i quali mostrano sostegno verso *“le istanze di riforma attualmente all'attenzione del legislatore, a patto che esse tengano conto della necessità di escludere qualsiasi ipotesi associazionistica esterna”*³³. E' da rilevare, inoltre, che l'ipotesi dell'ampliamento dei poteri della R.M. fino a ricomprendere quello di contrattare è stata stigmatizzata in passato dai vertici militari come *“un mostruoso errore giuridico [...] Se tutto il Parlamento dovesse approvare il progetto, significherebbe sconvolgere radicalmente le Forze armate”. [...] è assurdo dare corpo e potere sindacale ad un organismo interno, capace quindi di contrapporsi alla linea gerarchica, alla quale spetta di diritto decidere sull'operatività delle nostre strutture”*³⁴. In queste parole emerge chiaro il nocciolo problematico che rende così arduo riformare l'istituto della R.M., appare la contraddizione insita nell'assetto precipuo di questo tipo di rappresentanza: fornire ad essa poteri quali quello di contrattazione o di parte sociale significa, per le gerarchie, stravolgere l'organizzazione militare che rischia di avere una direzione bicefala, formata dall'autorità dei vertici e da una rappresentanza interna del personale, che se dotata di maggiori poteri potrebbe

³² Intervento del rappresentante dello Stato Maggiore della Difesa, ib. pag. 6.

³³ Audizione al senato del Comandante Generale dei Carabinieri, Legislatura 16° - 4ª Commissione permanente - Resoconto sommario n. 111 del 03/02/2010.

³⁴ Umberto Rosso, *L'ira dei generali sui sindacalisti con le stellette...*, articolo su Repubblica - 12 ottobre 1993, pag. 9.

contrapporsi alla prima. Da queste considerazioni, riformare la R.M. militare non può risolversi semplicemente accordando un certo grado poteri di tipo sindacale senza snaturare la struttura rappresentativa interna e destabilizzare l'ordinamento militare. La scelta della rappresentanza interna ha quindi, come suo corollario, organismi con poteri limitati meramente propositivi. Anche nel personale non mancano forti critiche verso questi progetti di ibridazione che cercano di avvicinare la R.M. al sindacato, lasciando però inalterate quelle caratteristiche che tolgono credibilità ed efficacia alla rappresentanza: *“Gravare la rappresentanza dei militari della responsabilità e del compito istituzionale di assumere la valenza di parte sociale o comunque di controparte dei lavoratori, senza che non vengano riconosciute tutte le garanzie che accompagnano la pienezza dell'espletamento del mandato dei delegati, significa senza dubbio, creare un alibi ed una finzione di effettiva tutela e rappresentatività, il cui nocumento si pone come direttamente ed esponenzialmente proporzionale al potere conferito al sindacato di comodo. Implementare i compiti e le funzioni dell'attuale rappresentanza militare è oltremodo pericoloso qualora, contestualmente, non si impongano adeguate garanzie di autonomia, anche finanziaria, e norme di tutela dei delegati militari”*³⁵. A questo punto il dibattito si radicalizza, diventa un *cul de sac* in cui qualsiasi tentativo di mediazione risulta difficoltoso. Nell'attuale dibattito politico, in cui non è contemplata l'ipotesi sindacale, scegliere la via conservativa significa sostanzialmente mantenere pressoché inalterata l'attuale configurazione della R.M., fatto che deluderebbe le aspettative del personale e che genererebbe in esso ulteriore malcontento. Mentre scegliere l'approccio riformista, conferendo maggiori poteri alla R.M., significa opporsi al volere delle gerarchie militari, assumendosi, inoltre, il rischio politico di introdurre fattori potenzialmente destabilizzanti all'interno dell'apparato senza certezza di ottenere in cambio un miglioramento sostanziale della funzione rappresentativa dell'istituto.

Di recente, con lo scopo dichiarato di giungere quanto prima ad una riforma della R.M., il Governo ha prorogato tramite il Decreto Legge 152/2009, poi convertito nella legge 197/2009, la durata del mandato degli organismi di rappresentanza fino al luglio

³⁵ Citazione in Morena Soru, *ib.*, pag. 35, tratta da www.sergenti.it.

2011, privando i cittadini in divisa del loro diritto di eleggere i propri rappresentanti alla scadenza naturale dell'attuale mandato, che sarebbe avvenuta nell'aprile del 2010. Questa scelta politica, oggetto di forte critica del personale, delle realtà associative e di alcuni consigli centrali, è stata interpretata da molti come frutto di un disegno finalizzato a proseguire il dibattito intorno alla riforma della R.M., ed arrivare ad una riforma, continuando a far affidamento su un Cocer interforze in maggioranza orientato in senso riformista, la cui componente filosindacale è minoritaria. Con questo artificio si allontanerebbe l'incognita di una nuova elezione della R.M. da cui potrebbe scaturire un Consiglio centrale con posizioni più radicali e meno propenso a condividere riforme in senso moderato. A seguito di quest'atto, che non ha sicuramente giovato al clima politico, la 4ª Commissione (Difesa) del Senato ha deciso nel dicembre 2009 di costituire, come altre volte nella storia di questo dibattito, un comitato ristretto per procedere *“all'elaborazione di un testo unificato frutto di un'ampia convergenza politica”*³⁶.

3. L'esperienza sindacale nella Polizia di Stato

All'interno del dibattito per la riforma del modello di rappresentanza per i militari, i sostenitori dell'opzione sindacale assumono come esempio da imitare i sindacati delle forze di polizia ad ordinamento civile. Diversamente da quanto previsto per i militari dalla legge 382/78, con la smilitarizzazione della Polizia di Stato, operata con la legge 121/81, è stato concesso ai suoi appartenenti di associarsi in sindacati. Questo diritto è però debitamente circoscritto e limitato dalla stessa legge: non è consentito lo sciopero; sono comunque esclusi dalle loro competenze gli argomenti di servizio; i dipendenti della polizia possono iscriversi solo ai sindacati della categoria; i sindacati di polizia non

³⁶ Senato - Legislatura 16° - 4ª Commissione permanente - Resoconto sommario n. 102 del 02/12/2009.

possono aderire, affiliarsi o avere relazioni di carattere organizzativo con altre associazioni sindacali. *“Le motivazioni di tali restrizioni vanno ricercate nella volontà di mantenere i sindacati di polizia ben distinti da organizzazioni esterne e dalle confederazioni sindacali; questo perché si vuole evitare che il contatto e la vicinanza con queste possa provocare un assoggettamento e asservimento del sindacato di polizia alle strategie e agli obiettivi politico-sindacali di una certa confederazione sindacale”*³⁷. Merita porre in evidenza, che le stesse esigenze di coesione, neutralità e operatività, che nel mondo militare sono considerate ragioni sufficienti per la negazione dei diritti sindacali al personale, in Polizia sono salvaguardate ricorrendo ad un’appropriata architettura sindacale che, seppur soggetta alle limitazioni accennate, garantisce comunque a questi organismi autonomia, pluralismo, democrazia e potere contrattuale, tutti fattori che consentono una migliore tutela degli interessi professionali. Questa diversa impostazione diventa particolarmente stridente per le forze di polizia ad ordinamento militare, quali i Carabinieri e la Guardia di Finanza, che per ambienti operativi, metodologia e funzioni operano su un piano molto simile a quello della Polizia di Stato. A tal riguardo, i promotori del riconoscimento dei diritti sindacali, hanno spesso evidenziato, come a distanza di 30 anni dall’introduzione dell’associazionismo sindacale in un corpo armato dello Stato, organizzato secondo schemi simili a quelli militari, a cui è affidato il vitale e delicato compito della sicurezza interna della nazione, non si sia verificato nessuno degli scenari di disgregazione, deviazione, politicizzazione, interferenza negli ambiti operativi o carenza di efficacia che oggi vengono ipotizzati da chi osteggia questo tipo di rappresentanza. A dispetto di queste previsioni, si argomenta che recenti sondaggi collocano la Polizia di Stato tra le istituzioni dello Stato in cui i cittadini ripongono più fiducia³⁸, inoltre è stato rilevato come con l’esperienza del sindacato nell’ambito delle forze di polizia ad ordinamento civile si sia riscontrata *“una significativa deflazione del contenzioso amministrativo, non a caso*

³⁷ Morena Soru, *ib.*, pag. 18.

³⁸ Con riferimento al *Rapporto Italia 2009 Eurispes, La fiducia dei cittadini nelle Istituzioni (sondaggio)*: percentuale di fiducia raccolta dalle forze dell’ordine: Carabinieri 69,6%; Polizia di Stato 63,3%; Guardia di Finanza 62,7%. Altre istituzioni: Presidente della Repubblica 62,1%; scuola 47,2%, magistratura 44,4%, istituzioni religiose 38,8%.

*senza pari nell'ambito dell'ordinamento militare, ove è invece mancato un tale percorso di sindacalizzazione*³⁹. E' stato inoltre osservato che, soprattutto a livello locale, la collaborazione del sindacato appare essenziale nella gestione del personale e nell'organizzazione dei servizi. *“Ogni qualvolta vi sia una riorganizzazione dei servizi si convocano i dirigenti sindacali per discuterne. Anche da parte del Viminale sembra prevalere spesso la ricerca di un'intesa con i sindacati locali per la cogestione del personale, a volte anche giungendo a sollevare dal ruolo contestato il dirigente invisato ai subordinati”*⁴⁰. Quest'ultima osservazione suggerisce che siamo di fronte ad una limitata cooptazione informale, ossia il concetto elaborato da Selznik specularmente alla cooptazione formale, a carattere simbolico, riscontrata per la R.M. nel precedente capitolo. Qui il problema non è solo allargare la base del consenso ma soprattutto fronteggiare una minaccia esterna, i sindacati. Di fronte alla prospettiva di una lotta faticosa e incerta, l'organizzazione giunge alla decisione che sia più vantaggioso venire a patti. Questo può avvenire in due modi: inserendo gli esponenti nei propri organi decisionali, o semplicemente accogliendo le richieste avanzate da quelle forze esterne. In tal modo si salvaguarda l'esistenza dell'organizzazione. I due tipi di cooptazione hanno un rapporto differente rispetto all'ideologia ufficiale dell'organizzazione, intesa come fondamentale strumento per legittimare la sua azione nella società. Mentre la cooptazione informale è in sintonia con l'ideologia, quella informale la contraddice. Per esemplificare utilizzando il caso in questione, la gestione del personale, nell'ideologia ufficiale di un'organizzazione verticistica come la Polizia di Stato, dovrebbe essere competenza della direzione e non oggetto di cogestione. Di conseguenza, quanto più rilevanti sono i processi di cooptazione informale, tanto più profondo è il clivaggio tra la prassi dell'organizzazione e il suo formulario ideologico.

La realtà sindacale della Polizia di Stato presenta un pronunciato pluralismo con una decina di organizzazioni sindacali, delle quali solo le più rappresentative

³⁹ Michel Martone, *ib.*

⁴⁰ Salvatore Palidda, *Polizia postmoderna: etnografia del nuovo controllo sociale*, Feltrinelli, Milano, 2000, pag. 68.

partecipano alla contrattazione. Nella documentazione, rinvenibile sui siti web di queste associazioni, sono individuabili una propensione alla competizione e alcune divergenze di vedute fra le varie sigle, ma risulta altresì evidente la capacità di coalizzarsi in formato di cartello sindacale sui temi più importanti - come dimostrano i numerosi comunicati e iniziative congiunte - allontanando il rischio che questa configurazione plurale porti a derive centrifughe. Tali sigle contrattano al primo livello a proposito degli aspetti economici e normativi del contratto nazionale, che riguarda tutte le forze di polizia civili e militari, mentre, nel secondo livello, il potere contrattuale viene esercitato all'interno di ogni singola amministrazione in merito alla destinazione dei cosiddetti premi di produttività e alla normativa interna. La maggiore efficacia della contrattazione dei sindacati della Polizia di Stato, rispetto all'azione propositiva della R.M., divenne evidente alla fine degli anni 80, quando gli agenti di P.S., dopo alcune tornate contrattuali, sorpassarono economicamente carabinieri e finanzieri ottenendo salari più elevati. Questo fatto creò forti lamentele e diede luogo ad una serie di ricorsi ai quali fece seguito la sentenza della Corte Costituzionale n. 277/91, che dispose la parificazione del trattamento economico e della progressione di carriera di tutte le forze di polizia. Il problema sarà definitivamente superato con il D.lgs.195/95, istitutivo del Comparto sicurezza/difesa, che introdusse l'unificazione del contratto: da quel momento in poi i benefici economici e normativi dell'azione sindacale delle polizie civili saranno estesi ai corpi di polizia militari e alle forze armate.

Oggi si assiste, a detta della platea delle associazioni che si occupano delle tematiche militari, ad un nuovo sorpasso delle polizie civili nella contrattazione di secondo livello, quale momento negoziale autonomo all'interno di ogni singola amministrazione. Sul versante economico si ottiene una distribuzione equilibrata e consensuale dei premi di produttività, mentre nell'ambito militare si premia in maggior misura il ruolo di comando. Nell'ambito normativo, invece, si registra il patteggiamento di alcuni aspetti della regolamentazione del rapporto d'impiego che trova collocazione nell'accordo nazionale quadro, fatto che non ha pari sul versante militare. E' in

quest'ambito decentrato che la R.M., non godendo dell'indiretto supporto dei sindacati, come avviene nella negoziazione nazionale, né degli automatismi di equiparazione del contratto di categoria, arranca nello sbilanciato confronto con le rispettive amministrazioni militari. Il risultato sono decisioni che riflettono tale equilibrio di poteri, con una prevalenza delle ragioni dell'amministrazione.

4. I sindacati nelle Forze armate europee

In merito alla diffusione dell'associazionismo di matrice sindacale nelle Forze armate in Europa, i rapporti del 2002 e del 2006 della Commissione per gli Affari Legali e Diritti Umani dell'Assemblea Parlamentare del Consiglio d'Europa riportano un quadro molto diversificato fra i vari paesi europei⁴¹. I rapporti rilevano la situazione dei diritti associativi dei militari con riferimento all'applicazione dell'art. 11 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo (CEDU), il quale, pur ammettendo legittime restrizioni per le Forze armate, riconosce in ogni caso il diritto di ogni cittadino di partecipare alla costituzione di sindacati e di aderire ad essi⁴². A tal riguardo, la Commissione ha sentenziato che alcune restrizioni possono essere ammesse sul diritto alla libertà di associazione del personale militare, ma tale diritto non

⁴¹Commissione per gli Affari Legali e Diritti Umani dell'Assemblea Parlamentare del Consiglio d'Europa, report doc. 10861 *"I diritti umani dei membri delle Forze Armate"*, 24 marzo 2006 e report doc. 9518 *Il Diritto di associazione per i membri del personale di carriera delle Forze Armate*, 15 luglio 2002; Documenti tratti dal sito dell'Assemblea Parlamentare del Consiglio d'Europa www.assembly.coe.int

⁴² Art. 11 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo (CEDU): Comma 1 *"Ogni persona ha il diritto alla libertà di riunione pacifica e alla libertà d'associazione, ivi compreso il diritto di partecipare alla costituzione di sindacati e di aderire ad essi per la difesa dei propri interessi."*; Comma 2 *"L'esercizio di questi diritti non può costituire oggetto di altre restrizioni oltre a quelle che, stabilite per legge, costituiscono misure necessarie, in un società democratica, per la sicurezza nazionale, l'ordine pubblico, la difesa dell'ordine e la prevenzione dei disordini e dei reati, per la protezione dei diritti e delle libertà altrui. Il presente articolo non vieta che restrizioni legittime siano imposte all'esercizio di questi diritti da parte dei membri delle Forze Armate, della polizia o delle amministrazioni dello Stato."*

può mai essere puramente e semplicemente abolito⁴³. Tale organismo, esaminando la situazione complessiva dei 46 stati aderenti alla CEDU, ha riscontrato che 20 paesi⁴⁴, tra i quali l'Italia, negano il diritto di associazione professionale alle loro Forze armate. Nei restanti 26 paesi, il diritto di associazione dei militari per la tutela degli interessi professionali è invece riconosciuto e si declina sotto varie forme: abbiamo paesi che consentono l'associazionismo sindacale con apposite limitazioni inerenti il ruolo negoziale e il diritto di sciopero, altri che consentono a queste associazioni sindacali di avere poteri contrattuali fermo restando il divieto di scioperare, altri ancora, come l'Austria e la Svezia, consentono l'esercizio dei diritti sindacali senza limitazioni, riconoscendo persino l'esercizio del diritto di sciopero. In merito, i sostenitori della scelta sindacale, rilevano che l'evidenza empirica ha fornito ampia dimostrazione che il riconoscimento di una dimensione sindacale, parziale e limitata, non è andato a detrimento dell'efficienza operativa, né ha inficiato la neutralità o la coesione delle istituzioni, fatto che sminuisce la validità della tesi che sostiene l'inconciliabilità di sindacato e ordinamento militare. Da queste esperienze europee *“ciò che importa maggiormente rilevare è invece che la forma associativa, come soluzione è in grado di ossequiare i principi di democrazia, indipendenza, autonomia e pluralismo, senza comportare alcun problema rispetto alle preoccupazioni sulla tutela delle istituzioni democratiche, dell'ordine pubblico ed dell'ordinamento disciplinare militare”*⁴⁵.

In relazione alla negazione dei diritti associativi al personale delle Forze armate da parte di Stati che hanno ratificato la CEDU, l'Assemblea Parlamentare del Consiglio d'Europa ha stigmatizzato in tre occasioni tale violazione, rispettivamente con la

⁴³Traduzione da: Commissione per gli Affari Legali e Diritti Umani dell'Assemblea Parlamentare del Consiglio d'Europa, report doc. 10861 *I diritti umani dei membri delle Forze Armate*, 24 marzo 2006, *“Certain restrictions can be placed on the right to freedom of association for military personnel, but such a right can never be purely and simply abolished.”*

⁴⁴ Albania, Armenia, Azerbaigian, Bosnia-Erzegovina, Croazia, Cipro, Estonia, Francia, Georgia, Grecia, Italia, Lettonia, Lituania, Moldavia, Romania, Serbia e Montenegro, Spagna, Turchia e Regno Unito.

⁴⁵ Enzo Trevisiol, *ib.*

risoluzione n. 903/1988 e con le raccomandazioni n. 1572/2002. e n. 1742/2006⁴⁶, invitando gli Stati inadempienti ad adeguare i propri ordinamenti in tal senso. Tuttavia, all'approvazione di tali deliberazioni non è stato dato alcun seguito. La scarsa corrispondenza a questi inviti, da parte degli Stati in violazione della CEDU, sta nel carattere non incondizionatamente vincolante che l'orientamento giurisprudenziale di tali Stati attribuisce a questa Carta. A questo proposito, merita attenzione il fatto che una maggiore possibilità di intervento, nell'ambito dell'Unione Europea, verso tali inadempienze è stata introdotta con la recente entrata in vigore del Trattato di Lisbona, avvenuta il 1 dicembre 2009, e della collegata Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea. Quest'ultima, infatti, contiene all'art.12 il medesimo principio del citato art. 11 CEDU. Il carattere cogente della Carta di diritti UE potrebbe quindi consentire, attraverso opportune iniziative, di adeguare gli ordinamenti nazionali resistenti al riconoscimento del diritto di associazionismo sindacale, ancorché limitato, ai membri delle Forze armate.

⁴⁶Tali atti dell'Assemblea Parlamentare del Consiglio d'Europa sono tratti dal sito dell'Assemblea www.assembly.coe.int, nello specifico al link: http://assembly.coe.int/ASP/Doc/ATListingThesaurus_E.asp?DescID=2628

CAPITOLO III

Il comando e il consenso

SOMMARIO – 1. L'esigenza della partecipazione – 2. Bisogni, valori, motivazioni – 3. La ricerca del consenso: un'analisi fondata sulla “disposizione all'obbedienza” nelle organizzazioni – 4. Rappresentatività e controllo democratico dell'organizzazione militare

1. L'esigenza della partecipazione

La partecipazione dei lavoratori all'impresa ai giorni nostri non è più catalogabile come un mero discorso ideologico o una teoria utopistica. All'interno di organizzazioni che necessitano, in un mondo globalizzato, di agire con sempre maggiore efficacia ed efficienza, la valorizzazione delle risorse umane, la costruzione di relazioni fiduciarie tra *management* e *managed*, l'ascolto delle idee e dei suggerimenti che provengono dal basso, sono esigenze sempre più avvertite e proposte in maniera aperta come elementi caratterizzanti delle realtà organizzative private e pubbliche del terzo millennio⁴⁷. Anche in un'organizzazione altamente formalizzata e programmata come quella militare, si va affermando la coscienza dell'importanza della soggettività delle persone che la compongono. Se in passato poteva essere fondata la visione del militare come macchina perfettamente funzionante, regolata da meccanismi automatici, e di un'organizzazione popolata da automi predeterminati dal vertice, oggi si rivela inadeguata e fuorviante. Come è stato evidenziato dal sociologo italiano Fabrizio

⁴⁷ Maurizio Ambrosini, *ib.*

Battistelli, i mutamenti delle minacce, interne ed esterne, che da esplicite, lineari e centralizzate, diventano più complesse, implicite, diffuse e segmentate, impongono al mondo militare una concezione e un ruolo delle singole parti interamente nuovi rispetto alle vecchie concezioni e ruoli⁴⁸. Le moderne missioni dell'organizzazione militare sul versante della sicurezza e della difesa hanno fatto emergere una nuova evidenza: l'impossibilità di gestire i problemi della sicurezza sulla base della tradizionale concezione tayloristica del sistema organizzativo e della gestione delle risorse umane. *“Al paradigma razionale meccanicistico si rende oggi necessario sostituire il paradigma della complessità”*⁴⁹. Si tratta di adeguare il sistema all'ambiente di cui è parte, una necessità su cui tutti, anche i più conservatori convergono, ma che rimanda a vari interrogativi su come raggiungere questo obiettivo.

A conforto di questa impostazione, alcune riflessioni del sociologo Enrico Pozzi, in merito ai cambiamenti che coinvolgono il modello di famiglia, rendono evidente la perdita di legittimità della direzione di stampo autoritario. In passato l'organizzazione militare era congruente alle strutture psicologico-sociali della famiglia tradizionale e ai processi di socializzazione del bambino in determinate classi sociali. Con le sue interazioni psicologiche, la famiglia delle classi medie e basse portava all'identificazione con la figura del padre, trasformato in veicolo emotivo e in paradigma dell'autorità sociale. Contemporaneamente i suoi metodi educativi creavano un carattere sociale omogeneo alla società militare tradizionale. Diversamente, con l'avvento della società postmoderna, vengono introdotti profondi cambiamenti nel modello familiare, *“il progressivo scavalco della famiglia da parte dello stato capitalista avanzato e l'assorbimento dei suoi membri nei peer groups contribuiscono a mettere tra parentesi il padre come figura del potere, accentuando il controllo di gruppo e l'eterodirezione. Contemporaneamente, i metodi tradizionali di socializzazione - fondati sul rinvio delle gratificazioni e poco funzionali ad un capitalismo dei consumi - vengono sostituiti da socializzazioni più permissive. In questo modo l'intero sistema di valori*

⁴⁸ Fabrizio Battistelli, *Soldati: Sociologia dei militari italiani nell'era del peace-keeping*, Franco Angeli, Milano, 1996.

⁴⁹ Fabrizio Battistelli, *ib.*, pag.13.

*dell'esercito perde le sue radici psico-sociali. Prive del supporto di valori condivisi, le forme del potere istituzionale, e dunque i suoi gestori diretti, perdono credibilità e legittimità*⁵⁰.

Per il Battistelli, sebbene quello che si potrebbe definire un idealismo ideologico di stampo autoritario sia restio ad ammettere un'autonomia in attori gerarchicamente ordinati, la soggettività delle persone dell'organizzazione militare ne costituisce un fattore cruciale per realizzare quel mutamento necessario a svolgere i nuovi e complessi compiti affidati. Per il futuro, quale che sia l'opzione organizzativa prescelta per guidare questo cambiamento, i valori, le motivazioni, gli atteggiamenti condivisi dal personale saranno sempre più decisivi per la prestazione complessiva del sistema militare. Questa intuizione è suffragata da una vasta letteratura che individua nella gestione delle risorse umane il nodo strategico per rendere le organizzazioni più competitive ed efficienti. Questa nuova impostazione non rappresenta più soltanto una richiesta dei movimenti dei lavoratori, ma scaturisce oggi come esigenza e obiettivo dall'interno stesso dell'impresa e delle sue strategie. A conferma della convergenza generale verso questa prospettiva, si rileva la sua recezione, nell'ambito della Pubblica Amministrazione, attraverso l'emanazione di una direttiva ministeriale⁵¹ del 2004 che, con riferimento al benessere organizzativo, introduce un programma volto alla riscoperta della soggettività nel pubblico impiego come pilastro per il buon funzionamento dell'amministrazione dello Stato. Il programma, molto articolato, si propone di attuare una serie di innovazioni, quali valorizzare le risorse umane, aumentare la motivazione dei collaboratori, migliorare i rapporti tra dirigenti e operatori, accrescere il senso di appartenenza e di soddisfazione dei lavoratori per la propria amministrazione. Inoltre, tra gli scopi programmatici della direttiva si annoverano: il rendere attrattive le amministrazioni pubbliche per i talenti migliori; migliorare l'immagine interna ed esterna e la qualità complessiva dei servizi forniti dall'amministrazione; diffondere la

⁵⁰ Enrico Pozzi, *La corporazione armata, ib.*, pag. 207.

⁵¹ Direttiva Ministero della Funzione Pubblica (G.U. 05/04/2004).

cultura della partecipazione, quale presupposto dell'orientamento al risultato, al posto della cultura dell'adempimento.

Da questa prospettiva generale sul tema della valorizzazione delle risorse umane e della loro partecipazione alle decisioni d'impresa, emergono le moderne politiche manageriali di regolazione del lavoro, ossia quelle regole e prassi seguite dal management nello strutturare sia il rapporto di lavoro e l'uso delle risorse umane, sia l'interazione con i lavoratori e le loro rappresentanze sindacali. La ricerca della partecipazione, in questo contesto, ha in genere due declinazioni: l'alternativa principale è fra il ricercare la partecipazione diretta dei lavoratori fornendo incentivi di varia natura a chi offre la sua cooperazione, e il puntare sul coinvolgimento dei sindacati per ottenere una partecipazione consensuale indiretta. Chiaramente, presupposto alla ricerca del consenso tramite le rappresentanze del personale sta nell'effettiva rappresentatività e legittimità di quest'ultime, tentare una tale mediazione in assenza di queste condizioni non porterebbe ai risultati ricercati. A situazioni di alta fiducia tra il management e il personale o dei loro rappresentanti sindacali, è riscontrabile generalmente una maggiore partecipazione alla performance dell'organizzazione⁵².

2. Bisogni, valori, motivazioni

Il coinvolgimento del personale, così come la correlata scelta di un modello di rappresentanza degli interessi del medesimo, è un problema che in ultima analisi fa riferimento ai bisogni, ai valori e alle motivazioni degli uomini che fanno parte dell'organizzazione militare. La sociologia ci insegna che tali aspetti non nascono dal vuoto sociale, ma sono strettamente collegati alla società in cui l'organizzazione ed i suoi appartenenti sono collocati. Tali fattori, inoltre, variano nel tempo, tendono a

⁵² Marino Regini, *Quando il management cerca il consenso*, tratto da *Lavoro, tecnologie, organizzazione dell'impresa e nuove forme di consenso*, a cura di Giuseppe Bonazzi e Angelo Pichierri, Collana di sociologia del lavoro n. 41-42, Franco Angeli, Milano, 1991.

diversificarsi e si stratificano. Pertanto la comprensione di questi aspetti, seppur ardua, risulta essenziale per la progettazione delle modalità di partecipazione del personale e del sistema rappresentativo più adeguato da adottare per una determinata organizzazione. In merito allo studio dei bisogni, valori e motivazioni, esistono modelli sociologici che hanno trovato applicazione nell'ambito di specifici studi di sociologia militare.

2.1. Il modello di Inglehart: materialismo/postmaterialismo

Nell'analizzare i bisogni umani, lo psicologo del lavoro Abraham Maslow ha compiuto la fondamentale scoperta che essi non emergono casualmente nell'individuo, ma seguono una gerarchia, da lui denominata "scala dei bisogni"⁵³. Secondo Maslow, i primi bisogni a dover essere affrontati sono quelli della sopravvivenza: nutrirsi, vestirsi, avere un alloggio. Soddisfatto questo primo livello, nell'individuo sorge un secondo livello di bisogni consistenti nel garantire la sopravvivenza nel tempo, ad esempio attraverso un lavoro che offra una sicurezza d'impiego. Nella scala dei bisogni, infatti, quelli di ordine più elevato appaiono soltanto una volta che sono stati soddisfatti i bisogni dell'ordine più basso. Di conseguenza, al bisogno della sopravvivenza, segue quello di un ambiente sociale accogliente, ottenuto il quale nell'individuo nasce l'esigenza di un riconoscimento del proprio status e infine, esaudito anche questo, il bisogno di auto-realizzazione. Se un elemento si colloca ad un livello inferiore già soddisfatto, oppure ad un livello troppo alto, quindi non ancora percepito come bisogno, esso risulta inadeguato nel motivare la condotta umana⁵⁴.

Un altro scienziato sociale, Ronald Inglehart⁵⁵, ha applicato la prospettiva della scala dei bisogni non più ai comportamenti individuali, bensì ai comportamenti sociali e politici. Studiando gli atteggiamenti dei giovani nella società occidentale a partire dagli

⁵³ Abraham H. Maslow, *Motivazione e personalità*, trad. it., Armando ed., Roma, 1954.

⁵⁴ Giuseppe Bonazzi, *ib.*

⁵⁵ Ronald Inglehart, *La rivoluzione silenziosa*, trad. it., Rizzoli, Milano, 1983; *Valori e cultura politica nella società industriale avanzata*, trad.it., Liviana, Vicenza, 1993.

anni Settanta, Inglehart ha riscontrato il passaggio da valori di tipo materialista, incentrati sul conseguimento di beni materiali e sulla sicurezza (propri della generazione del dopoguerra), a valori postmaterialisti, incentrati sul senso di appartenenza, sul soddisfacimento intellettuale ed estetico, sulla libertà di scelta, sull'auto-realizzazione. Tale classificazione si è rivelata efficace sul piano conoscitivo, ha ispirato le ipotesi di numerose ricerche e ha ottenuto sul campo ulteriori conferme. Essa ci fa capire come i bisogni umani non sono assoluti, bensì situazionali, dipendono cioè dalla storia individuale e sociale degli attori. I bisogni postmaterialisti possono essere ignorati da quelle società che, avendo più o meno efficacemente superato a livello economico la fase della soddisfazione dei bisogni primari, a livello politico sono dominate da regimi totalitari che, semplicemente, proibiscono l'espressione di bisogni di natura più avanzata. Le vicende degli ultimi anni hanno dimostrato che questi regimi autoritari possono riportare successi cimentandosi con i problemi del primo tipo (materialisti), mentre mostrano seri limiti, che generalmente portano a crisi, quando nella società cominciano ad affacciarsi bisogni di tipo postmaterialista. Completamente diversa è la situazione nel mondo occidentale, cioè in quel gruppo di paesi che, ormai emancipati dalla sfera dei bisogni materiali e fuoriusciti dal modello industriale nato per soddisfarli, si distaccano dai valori e dagli atteggiamenti collegati a quei bisogni e a quei modelli. Questo tipo di società è definito come postmoderno. In base a questa chiave di lettura, i movimenti democratici dei militari, nati negli anni 70, possono essere ricondotti all'affiorare di bisogni più complessi negli appartenenti delle organizzazioni militari, del tutto assimilabili con quelli diffusi nella società compiutamente postmoderna dell'epoca. Oggi come allora, questi bisogni costituiscono un fenomeno che si può anche cercare di aggirare o di manipolare, ma che difficilmente si può pensare di ignorare oltre un certo limite o reprimere sistematicamente. In società dotate di sistemi politici fondati sulla rappresentanza che trae origine da consultazioni elettorali, e in cui la tutela degli interessi legittimi è esercitata mediante l'articolazione di associazioni e di movimenti, un'organizzazione pubblica che voglia operare con legittimità deve

necessariamente dare una risposta alla domanda di partecipazione e rappresentanza che proviene dai suoi appartenenti.

2.2. Il modello di Moskos: istituzione/occupazione

Conformemente ad alcune teorie sociologiche, tra modello “militare” e modello “industriale” si è verificato un processo di avvicinamento. Tuttavia esso non ha comportato il totale assorbimento del primo da parte del secondo. La tesi della “convergenza” tra i due modelli formulata negli anni Sessanta del Ventesimo secolo da Morris Janowitz⁵⁶, si contrapponeva alla tesi della “divergenza” avanzata da Samuel Huntington⁵⁷, secondo cui l'efficienza militare e la neutralità politica esigono un certo isolamento delle Forze armate dalla società civile. Con il proposito di superare tale contrapposizione, il sociologo militare americano Charles C. Moskos ha riformulato i termini della dicotomia, dislocandone i poli lungo un continuum logico e cronologico. In questo quadro, il sociologo americano ha introdotto due modelli evolutivi opposti ma coesistenti tra di loro, che spiegano sia lo sviluppo storico sia le tendenze in atto: questi due modelli sono stati denominati “*istituzione*” e “*occupazione*”⁵⁸. Il suo assunto di partenza descrive il progressivo passaggio da “*una organizzazione militare altamente divergente dalla società civile ad una altamente convergente con le strutture civili*”⁵⁹. Nel modello militare tradizionale - che Moskos definisce “*istituzione*” - il servizio militare viene in genere espletato dal cittadino-soldato in adempimento ad un obbligo. Nello stesso modello, il militare di carriera riceve invece una remunerazione differente per quantità e qualità da quella ottenibile sul mercato. Inoltre essa è generalmente più esigua ed è anche peculiare nella sua composizione, definita “*paternalistica*” in quanto largamente non monetaria, bensì erogata sotto forma di *benefits*, cioè di servizi gratuiti o semi-

⁵⁶ Morris Janowitz, *The Professional Soldier, A Social and Political Portrait*, Free Press, New York, II ed. 1971.

⁵⁷ Samuel Huntington, *The Soldier and the State. The Theory and Politics of Civil-Military Relations*, Harvard P.U., Cambridge, 1957.

⁵⁸ Charles C. Moskos, *From Institution to Occupation: Trends in Military Organization*, in *Armed Force e Society*, 6, 4, 1977.

⁵⁹ Charles C. Moskos, *Tendenze istituzionali e occupazionali nelle Forze Armate*, 1990, trad.it. in F.Battistelli, *Marte e Mercurio, Sociologia dell'organizzazione militare*, Franco Angeli, Milano, 1990.

gratuiti (vitto, alloggio, vestiario, assistenza sanitaria). Nel prestare servizio, a sua volta, il militare “istituzionale” è sottoposto a varie limitazioni, quali periodi di ferma prefissati e corrispondente impossibilità di rassegnare le dimissioni a proprio piacimento, divieto di scioperare e contrattare le condizioni di lavoro, servizio comprendente tendenzialmente l'intera giornata, subordinazione alla disciplina militare e accettazione di frequenti trasferimenti, oltre ovviamente all'esposizione ai rischi dell'addestramento e delle esercitazioni sul campo. Tutto questo configura la professione delle armi come una “vocazione” regolata da valori, quali dovere, onore e patria, che sono propri di essa e di nessun'altra. Al modello istituzione, fondato essenzialmente su se stesso, si contrappone il modello occupazione fondato principalmente sul mercato. Nel modello occupazione domina la legge della domanda e dell'offerta che determina, innanzitutto, il valore economico della professionalità attraverso lo stipendio. *“Rispetto alla priorità riconosciuta alla comunità militare nel modello istituzionale, in quello occupazionale i valori sono orientati verso l'individuo, i rapporti tra quest'ultimo e la prima sono regolati secondo gli assunti dell'econometria e dell'analisi dei sistemi: non vi è differenza tra organizzazioni civili e militari, sottoponibili le une e le altre alle analisi di costo/efficacia; per facilitare l'azione del mercato, la retribuzione deve essere in contanti; quest'ultima viene stabilita in funzione delle capacità espresse dai singoli (anziché dell'anzianità e del grado)”*⁶⁰. Alla luce di queste differenze, le Forze armate in cui prevale il modello istituzione si strutturano verticalmente, sviluppando tra i propri membri un sentimento di appartenenza (spirito di corpo) a prescindere dalle mansioni svolte: nelle Forze armate del modello occupazione, al contrario, l'articolazione è orizzontale e incrementa l'identificazione con i gruppi sociali che, al di fuori dell'organizzazione, hanno specializzazioni e svolgono mansioni simili. Lo stesso espletamento dei compiti, che nel modello occupazionale ha precisi limiti di spazio e di tempo, nel modello istituzionale è “diffuso”, tende cioè a coinvolgere l'intera vita del militare anche oltre l'orario e la sede

⁶⁰ Fabrizio Battistelli, Teresa Ammendola, Lorenzo Greco, *Manuale di sociologia militare*, Franco Angeli, Milano, 2008, pag.43.

del servizio e, addirittura, ad inglobarvi i componenti del nucleo familiare attraverso la promozione di attività comunitarie. Quanto ai criteri di valutazione del personale, nella versione istituzionale questi sono qualitativi e investono l'intera persona incluso il comportamento tenuto fuori dal servizio, mentre in quella occupazionale assumono forme quantitative e si incentrano sulla prestazione. Analogamente, più l'esercito è istituzionale, più lo status di militare è pervasivo e segue l'individuo anche fuori e dopo il servizio.

Soffermandoci nuovamente, dopo queste riflessioni, in merito al dibattito sulla riforma degli strumenti rappresentativi trattato nel secondo capitolo, è possibile scorgere, nelle posizioni contrapposte sul tipo di rappresentanza da adottare, la prevalenza ora del modello istituzione ora quella del modello occupazione. Le argomentazioni a favore della rappresentanza interna quali coesione, neutralità, dovere del comandante nel curare le condizioni del personale, incompatibilità dell'ordinamento militare con i poteri di contrattazione, appaiono vicine al modello istituzione. Diversamente, gli orientamenti che tendono verso il riconoscimento dei diritti sindacali o delle facoltà negoziali alla R.M. rispecchiano una concezione prevalentemente riferibile al modello occupazionale. La dicotomia interna all'istituzione militare, tra modello istituzione e modello occupazione, si ripresenta nel dibattito per la scelta del sistema di rappresentanza. Chiaramente, l'odierna tendenza verso la professionalizzazione, verso un'impostazione prestazionale basata sulla competenza, mutuata dalla società civile, e verso una concezione dell'istituzione militare come moderna organizzazione che produce sicurezza, incrementa l'aspetto occupazionale portando con sé crescenti spinte verso forme di rappresentanza degli interessi tipiche della dimensione professionale.

2.3. Il modello di Battistelli: paleomoderno/moderno/postmoderno⁶¹

Oggi, all'interno di scenari che richiedono un personale militare sempre più qualificato, per preparazione culturale e competenza tecnica, sempre più motivato al compito e sempre più orientato al risultato, la massima attenzione si concentra sul livello analitico relativo alla soggettività degli uomini e delle donne dell'organizzazione. Tale tendenza non riguarda unicamente il sistema militare. La soggettività degli attori, infatti, è probabilmente il tratto saliente della società postmoderna, in particolare per quanto riguarda il segmento rappresentato dai giovani. Come abbiamo visto, Inglehart rileva che nel corso della “rivoluzione silenziosa” degli anni Sessanta e Settanta hanno iniziato ad affermarsi bisogni e orientamenti di valore che, rispetto alla tradizionale enfasi posta sul benessere materiale e sulla sicurezza, sono andati evolvendo nel senso della partecipazione critica alle decisioni politiche, dell'estetica, dell'autorealizzazione. Tali atteggiamenti e valori condividono con i valori moderni dell'accumulazione, della sicurezza economica, del consumo, una prospettiva fondamentale “egoistica”, incentrata cioè sulla soddisfazione dei bisogni dell'individuo. In questo senso gli uni e gli altri si distaccano nettamente dai valori “altruistici”, tipici delle società premoderne, alle quali è riconducibile, secondo Durkheim⁶², il sistema militare. D'altro canto, i citati valori partecipativi, estetici, autorealizzativi si differenziano dai valori acquisitivi sulla base del proprio carattere non economico, non utilitaristico, non materiale, appunto, secondo la definizione di Inglehart, postmaterialista. Con riferimento alle relazioni che l'attore stesso stabilisce con il sistema organizzativo, possiamo dire che nella fase iniziale della modernità tale relazione era stata sostanzialmente affettiva, fondata cioè sull'appartenenza. Nella modernità pienamente sviluppata fino ad oggi essa è di tipo strumentale, nel senso cioè di un “uso” secondo obiettivi personali che l'attore compie dell'organizzazione in cui è inserito. Nella postmodernità, infine, la relazione con l'organizzazione è largamente espressiva, finalizzata alla ricerca di identità e sulla libera

⁶¹ Fabrizio Battistelli, Teresa Ammendola, Lorenzo Greco, *ib.*, pag.44.

⁶² Emile Durkheim, *Il suicidio. Studio sociologico*, trad. it in *Il suicidio. L'educazione morale*. Utet, Torino, 1969, (ed. or. 1897).

manifestazione del proprio ego. Su questi presupposti, Battistelli, opera il passaggio dalla dicotomia, come quella elaborata originariamente da Moskos, a una tricotomia, imperniata su tre tipi: paleomoderno; moderno; postmoderno⁶³. In tale passaggio i valori e gli atteggiamenti che Moskos definisce istituzionali sono classificati come paleomoderni. Moderni quelli che lo stesso autore definisce come occupazionali, mentre sono definiti postmoderni i nuovi valori e atteggiamenti che vanno emergendo dall'ultimo quarto del ventesimo secolo ad oggi. Il tipo postmoderno, non presente nel modello di Moskos, mutua dal primo tipo l'immaterialità e dal secondo l'orientamento all'ego, ne scaturisce una terza tipologia di motivazioni che sono egoistiche ma non materialistiche; di questo tipo la voglia di avventura, l'aspirazione a compiere un'esperienza personale significativa, il desiderio di mettersi alla prova. Vari studi quantitativi confermano come le tre dimensioni motivazionali non si escludano a vicenda, bensì siano ampiamente compresenti, anche se con gradazioni diverse anche nell'organizzazione militare. Più che di tipi ideali si potrà pertanto parlare di tipi motivazionali prevalenti.

3. La ricerca del consenso: un'analisi fondata sulla “disposizione all'obbedienza” nelle organizzazioni

3.1 La disposizione all'obbedienza

Per il sociologo israeliano Amitai Etzioni in qualsiasi organizzazione esiste un'esigenza di ordine sociale, e questa si esprime nelle relazioni tra chi detiene il potere e chi è in posizione subalterna⁶⁴. Etzioni sostiene che l'ordine può essere ottenuto attraverso tre diversi tipi puri di controllo organizzativo che sono:

⁶³ Fabrizio Battistelli, *Soldati, ib.*

⁶⁴ Amitai Etzioni, *Two Approaches to Organizational Effectiveness: A Critic and Suggestion*, Routledge & Kegan, Londra, 1960.

- la coercizione dei sottoposti;
- la contrattazione utilitaristica con i dipendenti;
- il coinvolgimento volontario e altruistico dei membri.

L'ipotesi di Etzioni è che esiste una tendenziale congruenza tra il tipo di controllo organizzativo e l'orientamento dei sottoposti: a un potere coercitivo è probabile che corrisponda un atteggiamento alienato e negativo da parte di chi lo subisce; a un potere che ricorre a incentivi materiali è probabile che corrisponda tra i membri un orientamento ispirato al calcolo dei propri interessi; infine, a un potere che ricorre soprattutto a risorse simboliche e normative è probabile che corrisponda da parte dei membri un impegno di prevalente natura morale. La relazione tra il tipo di controllo organizzativo e il tipo di orientamento adottato dai membri sottoposti al controllo definisce la "disposizione all'obbedienza" (*compliance*) che Etzioni assume come la variabile strategica per una analisi comparata delle organizzazioni. *Compliance*, traducibile in italiano come condiscendenza, acquiescenza, assume nel testo di Etzioni il significato tecnico di disposizione soggettiva ad adottare una condotta conforme agli ordini ricevuti, qualunque sia il motivo di tale disposizione (costrizione con minacce, calcolo, convinzione). E' bene precisare che Etzioni considera, a differenza di Weber, anche forme di potere non legittimate. L'oggetto del suo interesse non è la fonte di legittimazione del potere ma la sua efficacia nell'ottenere l'obbedienza dei sottoposti. L'esercizio di un potere illegittimo, egli nota, genera di norma atteggiamenti alienativi in chi è costretto a subirlo; ma atteggiamenti alienativi sono generati anche dall'esercizio di un potere legittimo che frustra bisogni, aspirazioni e desideri. La presenza o l'assenza di autorità legittima nell'esercizio del potere diventa in Etzioni solo una variabile da tenere in conto quando si esamina l'efficacia del potere. Inoltre lo studioso opera una distinzione tra chi esercita il potere e chi lo subisce.

A seconda del tipo di rapporto con l'organizzazione i sottoposti sviluppano un diverso orientamento: alienativo da parte di chi subisce il potere contro la sua volontà,

calcolativo da parte di chi ha un rapporto prevalentemente economico (clienti, dipendenti), impegnato da parte dei membri che condividono i valori e i fini dell'organizzazione. Ne deriva che nella stessa organizzazione possono coesistere differenti tipi di disposizione all'obbedienza: in un carcere vi sarà una disposizione utilitaristica per quanto attiene gli agenti di custodia poiché si tratta del loro lavoro, e vi sarà una disposizione alienativa per quanto attiene ai detenuti.

Per Etzioni lo studio del potere prescinde dal consenso sui valori prevalenti: infatti nell'impianto teorico dello studioso il potere coercitivo si basa proprio sull'assunzione e che esso sia soltanto subito, e il potere remunerativo si basa sull'assunzione che esista solo convenienza reciproca, a prescindere dai valori della società. La condivisione di un modello di valori etico-normativi è, prevista soltanto nelle organizzazioni a compliance morale, ma anche qui i valori possono essere in contrasto con quelli che prevalgono nella società. *“Proprio l'abbandono dell'idea di un consenso necessario sui “valori” rende lo schema di Etzioni uno strumento di ricerca nettamente più articolato e operativo di quello offerto da altre correnti del funzionalismo”*⁶⁵.

Distinguere tre tipi puri di compliance consente ad Etzioni di individuare le organizzazioni in cui ciascun tipo è prevalente:

- organizzazioni coercitive. Qui all'uso della coercizione corrisponde un atteggiamento alienativo di scarso o assente coinvolgimento da parte di chi subisce il potere;
- organizzazioni remunerative. Qui all'uso prevalente di mezzi economici corrisponde da parte degli appartenenti una tendenza alla contrattazione utilitaristica delle proprie prestazioni;
- organizzazioni normative. Come quelle religiose, culturali, filantropiche, e più in generale tutte le associazioni volontarie a cui i membri aderiscono per contribuire alla realizzazione, diffusione e testimonianza di un valore in cui credono. Non

⁶⁵ Giuseppe Bonazzi, *ib.*, pag. 353.

vengono offerti incentivi materiali. D'altro canto, sanzioni morali come la deplorazione o l'espulsione acquistano efficacia proprio perché sono rivolte a membri che aderiscono volontariamente.

I tre idealtipi sopra esposti possono variamente combinarsi tra di loro generando una tipologia organizzativa di modelli di obbedienza misti. Si possono avere: organizzazioni in cui a un prevalente modello normativo si affianca un modello coercitivo; organizzazioni normativo-utilitaristiche come le associazioni professionali e i sindacati dove l'appello ai valori generali di solidarietà con la categoria viene integrato dalla tutela degli interessi personali dei membri. Per Etzioni le unità di combattimento rappresentano un caso tipico di organizzazioni normativo-coercitive, dove l'obbedienza è ottenuta sia con la minaccia di sanzioni di varia natura e sia con risorse morali come l'appello all'onore, allo spirito di corpo, al patriottismo nonché con l'uso di mezzi simbolici come decorazioni e riconoscimenti morali⁶⁶. Con riferimento all'attuale configurazione dell'organizzazione militare italiana, la quale è composta da soli professionisti, possiamo aggiungere la dimensione utilitaristica alle già presenti dimensioni coercitive e normative. Questo perché nel nuovo contesto in cui il servizio militare passa da adempimento di un dovere politico-giuridico ad una scelta professionale, gli incentivi materiali ed economici assumono una notevole importanza e con essi, ricollegandoci al tema principale di questo studio, gli strumenti di partecipazione che consentono di rappresentare questi interessi. Tuttavia, è bene precisare che lo spirito della tipologia di Etzioni non è quello di afferrare le organizzazioni per metterle in una casella. La tipologia è soprattutto uno strumento di analisi per confrontare tra di loro sia organizzazioni diverse, sia diverse epoche della stessa organizzazione⁶⁷. Con questi mezzi teorici, il sociologo israeliano, coglie una linea di tendenza, applicabile anche al mondo militare, che vede la diminuzione dei

⁶⁶ Enrico Pozzi, *Introduzione alla sociologia militare*, Liguori Editore, Napoli, 1979.

⁶⁷ Amitai Etzioni, *The Organizational Structure of Closed Educational Institutions in Israel*, Harvard Educational Review, XXXVII, 2, Spring, 1957.

modelli coercitivi a vantaggio dei modelli utilitaristici e dei modelli normativi individuando una generale evoluzione storica da organizzazioni fondate sulla pura disciplina a organizzazioni fondate sul vantaggio economico di chi ne fa parte e su mezzi di coinvolgimento simbolico.

3.1 La congruenza come condizione di efficienza organizzativa

Stabilito che la disposizione all'obbedienza è la variabile centrale dell'analisi organizzativa, Etzioni esamina le sue connessioni con gli altri aspetti dell'organizzazione. La sua ipotesi di lavoro è che quanto maggiore è la congruenza tra una data disposizione all'obbedienza e quei dati aspetti, tanto maggiore è l'efficienza complessiva dell'organizzazione. Indicare nella congruenza la condizione dell'efficienza organizzativa porta a evidenziare tutti gli aspetti che sono incongruenti, nonché i processi di adattamento interno. A seconda degli scopi organizzativi e dei comportamenti richiesti da chi è subordinato all'organizzazione, la disposizione all'obbedienza sarà di tipo coercitivo, di tipo utilitaristico, di tipo normativo, duale (se riassume due tipi di compliance) o, come si riscontra nell'organizzazione militare, composta in misura variabile da tutte e tre le tipologie. Analogamente si può supporre che conflitti aziendali nascano dalla incongruenza tra i mezzi usati da un'impresa per controllare il proprio personale e le aspettative dei dipendenti. Con riferimento ai citati movimenti dei militari degli anni 70, il conflitto sarebbe individuabile nell'inadeguatezza della compliance di tipo coercitivo e normativo nei confronti delle necessità e bisogni delle nuove leve e dei quadri altamente specializzati. Viceversa, le spiegazioni motivazionali delle esperienze di coinvolgimento umano sul luogo di lavoro possono essere lette, nel modello di Etzioni, come esempi riusciti di compliance normativa. Il modello logicamente fa presupporre che trascurare l'introduzione di una compliance di tipo normativo, ossia che implichi un ruolo attivo e partecipativo del personale, implica un maggiore ricorso alla compliance di tipo utilitaristico, con dissipazione di maggiori risorse e con conseguenze negative sul piano dell'efficienza complessiva

dell'organizzazione. Da questi presupposti, imporre con la coercizione l'obbedienza, impostazione tipica di un modello militare tradizionale, può funzionare, pur generando un atteggiamento alienativo, nell'ambito di mansioni tayloristicamente predeterminate, ma diventa incongruo quando i compiti affidati sono complessi, richiedono particolari abilità e un certo grado di impegno personale. In quest'ultimo caso sarà necessario ricercare altri tipi di disposizione all'obbedienza.

Alla luce dell'apporto teorico di Etzioni, il passaggio, teorizzato da Moskos, che si riscontra nelle Forze armate, dal modello tradizionale definito istituzione a quello più moderno denominato occupazione, così come la tendenza alla convergenza tra mondo militare e società civile individuata da Janowitz, appaiono anche come la necessità di adeguare le modalità di compliance sia alle aspettative del personale sia alle nuove finalità dell'organizzazione. Con riguardo alle politiche manageriali di regolazione del lavoro, accennate nella prima sezione del presente capitolo, ove si riscontra una sempre maggiore ricerca di consenso dei lavoratori, la compliance che si ricerca in questo caso è di tipo duale: utilitaristica, con la contrattazione delle premialità e degli incentivi materiali, e normativa, tramite tecniche di coinvolgimento simbolico-ideologico alle politiche d'impresa.

Etzioni indica poi la coesione interna all'organizzazione, il tipo di leadership, la presenza e la distribuzione di carisma, il consenso, la comunicazione e il tipo di assunzione come aspetti di cui occorre studiare la congruenza rispetto al modello di obbedienza. Qui, in riferimento all'ambito militare, ci limiteremo agli aspetti connessi alla disposizione all'obbedienza definiti nel modello di Etzioni come *"campi di controllo"* e le *"aree di pervasione"* delle organizzazioni. Per campi di controllo Etzioni intende il complesso delle attività che i membri svolgono all'interno delle organizzazioni. I campi possono essere limitati o estesi. Sono limitati quando i membri svolgono all'interno dell'organizzazione una o poche attività sociali, e sono estesi quando le attività sono numerose e differenziate. Per aree di pervasione, Etzioni intende invece il complesso delle attività per le quali l'organizzazione stabilisce delle norme di comportamento per i

suoi membri. Anche in questo caso si possono avere delle aree ristrette o estese, a seconda del numero di attività regolate da una normativa. Campi di controllo e aree di pervasione costituiscono quindi due dimensioni differenti e indipendenti l'una dall'altra, perché la prima riguarda le attività svolte all'interno dell'organizzazione mentre la seconda riguarda attività che possono svolgersi anche lontano dal controllo diretto dell'organizzazione ma per le quali sono state stabilite delle regole di condotta⁶⁸. L'incrocio tra le due dimensioni genera una tipologia che Etzioni connette alle organizzazioni coercitive, utilitaristiche e normative.

- aree di pervasione stretta e campi di controllo stretto - vi ricadono le organizzazioni utilitaristiche, come le moderne imprese di lavoro dove le prestazioni sono regolate da contratto. In esse i membri svolgono un'attività circoscritta e ripetitiva. La normativa riguarda quasi esclusivamente la condotta da tenere all'interno dell'organizzazione, mentre all'esterno il dipendente è libero da vincoli;
- aree di pervasione ristretta e campo di controllo esteso - vi si ritrovano soprattutto le organizzazioni coercitive. Esse hanno un campo di controllo esteso perché la vita dei subordinati si svolge totalmente al loro interno (carceri, ospedali) . L'area di pervasione rimane, però, ristretta perché generalmente i regolamenti si limitano al controllo coattivo della detenzione e a poche altre regole di convivenza;
- aree di pervasione estese e campi di controllo stretto - definiscono la situazione più diffusa nelle organizzazioni normative come Chiese e associazioni religiose in genere: le attività associative sono di norma limitate agli atti di culto, ma i fedeli sono tenuti a comportarsi nelle varie circostanze della vita secondo una normativa etica generale;
- aree di pervasione estese e campi di controllo esteso - corrispondono alle organizzazioni normative che Etzioni chiama totali, perché in esse si svolge l'intera vita dei membri a cui l'organizzazione dà anche regole di condotta generali.

⁶⁸ Giuseppe Bonazzi, *ib.*, pag. 353.

Nel tentare una classificazione dell'organizzazione militare in queste tipologie, occorre fare un distinguo con riferimento al modello dicotomico istituzione-occupazione di Moskos enunciato nella precedente sezione. Occorre individuare nell'organizzazione la prevalenza dell'uno o dell'altro modello. Un'organizzazione militare che propende al tipo istituzionale tende ad essere incasellata nelle organizzazioni totali con aree di pervasione estese che coinvolgono l'intera vita del militare dettando comportamenti anche al di fuori dal servizio e in cui la valutazione dell'operato del militare include il comportamento fuori dalla caserma. Nell'organizzazione militare del modello istituzione abbiamo, inoltre, un campo di controllo esteso che disciplina dettagliatamente tutti i comportamenti da tenere nell'ambito del servizio. Diversamente, più l'organizzazione militare tende al modello occupazionale più le aree di pervasione e i campi di controllo si restringono progressivamente.

4. Rappresentatività e controllo democratico dell'organizzazione militare

Negli anni sessanta sorse negli Stati Uniti un dibattito politico relativo al controllo democratico sui militari. Sebbene le Forze armate americane non avevano mai fornito indizi che facessero dubitare della loro lealtà, alcuni intellettuali, come il sociologo Charles Wright Mills⁶⁹ e l'economista John Kenneth Galbraith⁷⁰, avevano richiamato l'attenzione sui pericoli derivanti dalla concentrazione del potere in élite di politici, industriali e militari, così come della convergenza di interessi tra industria e difesa nel cosiddetto "complesso militare-industriale". Una prima trattazione della problematica del controllo dell'apparato militare risale alla Gran Bretagna del Diciottesimo secolo ad

⁶⁹ Charles Wright Mills, *L'élite del potere*, trad.it., Feltrinelli, Milano, 1973.

⁷⁰ John Kenneth Galbraith, *Il potere militare negli Stati Uniti*, trad. it., Mondadori, Milano, 1969.

opera di Adam Smith⁷¹, il fondatore dell'economia politica. Per Smith, la soluzione al problema sulla possibile minaccia di un esercito permanente alla libertà dei cittadini e quindi su come ottenere la garanzia della sua lealtà alla costituzione di un paese, risiede nell'omogeneità sociale dei capi militari e dei rappresentanti politici della nazione. Questa soluzione rimase valida nel tempo, passando attraverso la rielaborazione di Gaetano Mosca⁷², fino a giungere alla già menzionata teoria di Janowitz che ha identificato nella convergenza tra sistema militare e società civile la garanzia della supremazia del potere politico e del ruolo costituzionale delle Forze armate⁷³. Traducendo questa soluzione nelle categorie della società postmoderna, uno dei presupposti per avere Forze armate leali nel loro ruolo e inserite nel sistema politico-costituzionale consiste nella loro rappresentatività nei confronti della società per la quale operano. Rappresentatività vuol dire che la carriera militare non deve essere appannaggio di alcun gruppo sociale. Al contrario, essa deve accogliere al proprio interno elementi di tutte le classi sociali, di tutte le origine etniche, di tutte le confessioni religiose. La rappresentatività delle Forze armate diventa quindi un obiettivo irrinunciabile anche se non facile da conseguire. A dimostrazione dell'importanza di questo elemento per un'organizzazione a carattere nazionale come quella militare, Battistelli fornisce due esempi⁷⁴: uno che ha portato alla completa delegittimazione delle Forze armate di uno Stato e un altro che, dopo alcuni problemi iniziali, ha raggiunto alcuni margini di successo. Il primo riguarda le Forze armate della ex-Jugoslavia, in cui Serbi e Montenegrini monopolizzavano gli organici dei quadri sottufficiali e ufficiali creando un circolo vizioso in cui meno croati e sloveni entravano nelle Forze armate Jugoslave, meno queste nazionalità sentivano come proprie le Forze armate e meno giovani di queste aree geografiche chiedevano di arruolarsi. Questa tendenza ha creato una delegittimazione delle Forze armate Jugoslave, non più sentite

⁷¹ Adam Smith, *La ricchezza delle nazioni*, trad. it, Utet, Torino, 1975.

⁷² Gaetano Mosca, *Teorica dei governi e governo parlamentare*, Giuffrè, Milano, 1968.

⁷³ Morris Janowitz, *The Professional Soldier, ib.*

⁷⁴ Fabrizio Battistelli, *Soldati ib.*

come istituzioni nazionali nelle regioni ove arruolamento era pressoché assente. Questa criticità è considerata uno dei tanti aspetti che, in un quadro politico instabile, ha contribuito alla definitiva disgregazione dello Stato Jugoslavo. L'esperienza citata suggerisce di per sé come sia sconsigliabile per l'organizzazione militare rinunciare alla rappresentatività in termini di estrazione sociale, di provenienza etnica/territoriale o di appartenenza religiosa. Il secondo esempio fa riferimento all'esperienza di professionalizzazione delle Forze armate negli Stati Uniti. La prima fase dell'introduzione del reclutamento su base volontaria fu insoddisfacente in quanto chi si presentava all'arruolamento erano per lo più gli appartenenti alle classi più disagiate: minoranze etniche, proletariato e sottoproletariato esposto all'abbandono scolastico e alla disoccupazione. Spesso, il personale arruolato e addestrato, andava congedato in una fase successiva, quando si appalesavano le inadeguatezze educative e comportamentali nello svolgimento del servizio. Invece, dal punto di vista etnico, si riscontrava una sovrarappresentazione della popolazione di colore. Il bilancio nei primi dieci anni fu contrastante con alcuni analisti della difesa che, in relazione alla qualità delle risorse umane, erano scettici riguardo alla possibilità di operare, negli scenari bellici, con un minimo di efficacia. Nel secondo decennio dall'introduzione del volontariato mutò la scelta strategica degli Stati maggiori. Si evitò di fissare quote etniche e si introdussero, per i giovani che intendevano arruolarsi, trattamenti economici, nonché percorsi di carriera, competitivi con quelli delle aziende e delle università. Al contempo, si fissarono requisiti di arruolamento più elevati in modo da reclutare i migliori elementi disponibili. Tali scelte, improntate al pragmatismo, consentirono di riequilibrare la composizione etnica e sociale delle Forze armate americane determinando, inoltre, un elevamento della qualità delle risorse umane come livello culturale e prestazioni complessive. Queste esperienze rimandano inevitabilmente alla tendenza della meridionalizzazione delle Forze armate italiane che, secondo il censimento effettuato dal Battistelli, sono approssimativamente costituite per il 70% da personale proveniente dalle regioni del sud. La meridionalizzazione è un

fenomeno che si è andato accentuando dal secondo dopoguerra in poi e che ha coinvolto tutta la pubblica amministrazione. In ragione di una serie di fattori strutturali (ritardato sviluppo economico, tassi di disoccupazione elevati) e culturali (valore del posto sicuro e dello stipendio fisso, prevalenza della formazione giuridica nell'istruzione dei figli dei ceti medi), le regioni meridionali storicamente hanno fornito il maggior numero di personale impiegato nelle diverse amministrazioni pubbliche⁷⁵. Per lo studioso italiano Sabino Cassese, le criticità di questa sproporzione vanno oltre il mero aspetto della rappresentatività. Dato il sottosviluppo di molte aree del sud, il risultato è una prevalenza di quadri provenienti da zone a forte cultura contadina, dove manca una mentalità di tipo industriale⁷⁶. Le osservazioni del Cassese partono da un presupposto sostenuto anche da vari studiosi che hanno trattato la tematica⁷⁷, ovvero che l'attore sociale porta con sé, nell'organizzazione ove è impiegato, comportamenti della cultura di provenienza. Aspetti della cultura meridionale, la quale non ha attraversato compiutamente l'esperienza della industrializzazione e della modernità, vengono quindi introiettati nell'organizzazione pubblica: il legalismo e il garantismo, invece dei criteri di efficacia-efficienza, e il familismo in luogo dell'universalismo. Tra i comportamenti cui questa cultura può far emergere, vi è, inoltre, la tendenza a ritornare ai luoghi di origine con la conseguenza di creare scompensi nella completezza e distribuzione degli organici. Tutti questi fenomeni, comuni a tutte le pubbliche amministrazioni, si registrano in maniera vistosa anche nello specifico ambito militare⁷⁸. Per il Battistelli un tale fenomeno ha non solo una portata in termini di disarmonie interne, ma, soprattutto, ha ripercussioni sugli aspetti politici, nell'ambito legittimazione ad agire delle Forze armate.⁷⁹ Questi problemi di legittimazione, derivanti dalla specializzazione regionale del reclutamento, si acquiscono quando nel

⁷⁵ Sabino Cassese, *Questione amministrativa e questione meridionale*, Giuffrè, Milano, 1977.

⁷⁶ Sabino Cassese, *L'amministrazione pubblica in Italia*, Rivista Trimestrale di scienza dell'amministrazione, n. 2, 1985.

⁷⁷ Con riferimento a Paolo Ammassari, *L'estrazione sociale dei funzionari*, Archivio Isap, 1968, e Luciano Cappelletti, *Burocrazia e società*, Giuffrè, Milano, 1968.

⁷⁸ Alfonso Carrieri, *La meridionalizzazione della forza armata*, in Rivista aeronautica, n. 5, 1978.

⁷⁹ Fabrizio Battistelli, *Soldati* ib.

campo politico emergono dilemmi riferiti al centralismo/localismo e unità/autonomia, che sono temi ideologici propri di nuove forze partitiche che si sono andate sviluppando e consolidando dagli anni novanta fino ai giorni nostri. Per il sociologo italiano, una possibile soluzione a queste criticità può essere costituita nell'offrire ai giovani, come avvenuto per il caso americano, un'opzione professionale competitiva rispetto a quelle presenti sul mercato, sia in termini di retribuzione e carriera, sia in termini di soddisfacimento di quei bisogni postmaterialisti dell'autorealizzazione presenti nelle nuove generazioni in grado di riequilibrare la composizione delle Forze armate. A mio avviso, a questo progetto generale, non può che accompagnarsi un rinnovamento del sistema di rappresentanza degli interessi, il quale andrebbe in qualche modo normalizzato verso le forme di tutela presenti nella società civile.

Un altro contributo teorico da considerare, intorno alla necessità di realizzare un controllo democratico sui militari, è rinvenibile nelle riflessioni di Max Weber, quando esso osserva che l'organizzazione burocratica, nel chiedere ai suoi membri di limitare la libera espressione della loro personalità, favorisce lo sviluppo di un *habitus* che finisce con il diventare la loro natura prevalente: specializzazione, tecnicismo, deformazione professionale e soprattutto accettazione indiscussa della gerarchia, con la tendenza a scaricare sui livelli superiori la responsabilità morale dei casi da trattare. La divisione del lavoro secondo la pura competenza tecnica, insieme alla neutralità affettiva di fronte agli ordini superiori, offrono alle coscienze il più efficace alibi nell'esecuzione di qualsiasi comando abbia il crisma della legalità formale. Il problema diventa acuto quando i potenti apparati tecnico-burocratici costruiti dall'uomo diventano strumenti di sopraffazione e di morte, grazie alla docilità verso il comando che mostrano gli uomini perfettamente inseriti nelle maglie di una gerarchia⁸⁰. In riferimento all'ambito militare, queste riflessioni hanno avuto una convalida storica in tutti quei casi in cui le Forze armate in vari paesi del mondo hanno, attraverso dei colpi, instaurato o tentato di instaurare regimi autoritari o nei numerosi casi in cui dei soldati che avevano ricevuto

⁸⁰ Max Weber, *ib.*.

ordini si sono macchiati di crimini contro l'umanità. A dimostrazione della persistenza di questi pericoli, di recente, proprio durante l'elaborazione di questo studio, si è registrato un caso di tentato golpe militare in Turchia, il quale ha portato all'arresto di decine di alti ufficiali delle Forze armate. Anche in Italia ci sono state avvisaglie di queste pericolose derive con il caso De Lorenzo-Sifar, o con il tentativo di golpe borghese del 1970. Avvenimenti, i quali, coinvolgevano non a caso organizzazioni militari di tipo professionale. Questa criticità insita nella burocrazia militare, assume oggi una nuova attualità in relazione al completamento del passaggio da Forze armate formate da personale di leva, a Forze armate composte da professionisti. Innanzitutto, la leva garantiva un controllo di popolo sull'andamento dell'organizzazione militare contribuendo persino, come abbiamo visto negli anni 70, alla sua evoluzione, inoltre, impediva, in quanto servizio temporaneo e non professionale, che si manifestasse all'interno dell'organizzazione militare il lato oscuro della burocrazia individuato da Weber, che presuppone un'organizzazione professionalmente strutturata. Al periodo della coscrizione, la separatezza e con essa i pericoli che derivano dall'organizzazione militare, venivano mitigati dall'afflusso dei giovani di leva che costituiva una vera e propria apertura alla società civile, mentre ora che questo contrappeso è venuto a mancare, prende forma la potenziale minaccia che l'efficacia della burocrazia militare, la quale detiene il monopolio della forza legittima, porta con sé.

A parere dello scrivente, una possibile contromisura a queste insidie è nella rinuncia alle pretese di una netta separatezza e alterità rispetto alla società democratica aprendo, invece, a una parziale convergenza con quest'ultima, così come teorizzato da Janowitz. In ultima analisi, appare necessario generare degli anticorpi alle possibili patologie autoritarie attraverso l'introduzione nelle strutture militari di una cultura democratica. Un riconoscimento di limitati e circoscritti diritti di associazione per la tutela dei propri interessi e la creazione di luoghi e momenti di dialogo istituzionalizzati, ove le realtà associative, composte dal personale, possano dialogare con la dirigenza, potrebbe costituire, a parere dello scrivente, una possibile soluzione da

porre in seria valutazione. Si tratta, in fin dei conti, di invertere l'ultimo comma dell'art. 52 della Costituzione Italiana: *“L'ordinamento delle Forze armate si informa allo spirito democratico della Repubblica”*, e quindi, per utilizzare le parole usate dall'Assemblea parlamentare del Consiglio D'Europa, nella già accennata risoluzione n. 903/1988, considerare i militari come *“cittadini in divisa”*, i quali, *“non devono essere isolati dalla società democratica, ma devono praticare direttamente la democrazia che proteggono e così contribuire alla sua vitalità”*⁸¹.

⁸¹ Traduzione dalla Risoluzione n. 903/1988 dell'Assemblea Parlamentare del Consiglio D'Europa: *“should not become isolated from democratic society and must experience, at first hand, the democracy which they are protecting and thus contribute to its vitality”*.

Conclusioni

In un ambito nel quale il servizio militare passa da adempimento di un dovere politico-giuridico ad una scelta professionale, è normale che il tema della rappresentanza dei diritti e della tutela del personale acquisti maggiore peso. Per i giovani chiamati alla leva, il problema riguardava la difesa dei loro diritti civili e il monitoraggio delle loro condizioni di vita nel breve periodo della ferma. Invece, per chi ha scelto di prestare servizio militare permanentemente, intraprendendo così un lungo percorso di carriera presso le Forze armate, si tratta della scelta di un modello rappresentativo efficace per la salvaguardia degli interessi economici e professionali che si avvicini, senza tuttavia coincidere completamente, alle forme di tutela di altre categorie di lavoratori. La Rappresentanza militare, un istituto per molti versi innovativo per l'epoca in cui fu introdotto, oggi segna il passo di fronte alle nuove esigenze del personale militare professionista. Si è potuto constatare che tutte le inadeguatezze insite in tale modello non consentono a questi organismi di diminuire l'aleatorietà e l'incertezza della vita lavorativa attraverso un'efficace capacità di regolamentare, tramite la contrattazione, i vari aspetti del rapporto d'impiego. Se nel passato la sopravvivenza di tale modello rappresentativo è stata garantita attraverso l'erogazione di cospicue risorse economiche per la retribuzione e la carriera del personale del comparto, oggi, in un mutato scenario, in cui, per via della congiuntura economica negativa e di un ingente debito pubblico, lo Stato tende a essere meno generoso di un tempo, questi delicati equilibri tendono a incrinarsi. Il personale, sebbene diviso nelle vedute, chiede in sintesi uno strumento rappresentativo più forte, più adeguato alle sue necessità. Chiaramente, la forza di queste richieste è destinata ad aumentare soprattutto al calare degli stanziamenti per il comparto, che complessivamente implicano sia salari reali inferiori sia difficoltà a espletare il servizio per la mancanza di mezzi. A dare sostegno a queste richieste abbiamo una realtà associativa dei militari che tende a crescere proporzionalmente al vuoto di

rappresentatività che la R.M. non riesce a colmare, il panorama di esperienze delle Forze armate europee che con diverse gradazioni consentono al personale di associarsi per la tutela dei propri interessi, il caso italiano dei sindacati del personale della Polizia di Stato e il quadro normativo europeo che mostra varie aperture verso soluzioni rappresentative di tipo associativo.

Il dibattito intorno al sistema di rappresentanza militare rimanda a sua volta all'imperativo della maggiore considerazione della soggettività del personale. Secondo autorevoli studiosi la futura efficienza dello strumento militare passerà attraverso la valorizzazione della soggettività dei singoli militari e attraverso la capacità di soddisfare i loro bisogni. L'apporto della sociologia ha suffragato questa ipotesi consentendoci di individuare nella partecipazione e nel coinvolgimento del personale l'elemento chiave che consente un impiego efficiente delle risorse umane. Sempre attraverso i modelli sociologici, ci siamo accostati ai bisogni, ai valori e alle motivazioni scoprendo nella complessità di questi aspetti la necessità di realizzare una loro compatibilità con i modelli organizzativi. A tal proposito, le teorie di Etzioni enunciate nel terzo capitolo, suggeriscono che per ottenere un comportamento organizzativo efficiente, il tipo di *compliance*, la disposizione all'obbedienza, deve essere congruente sia con le finalità dell'organizzazione sia con le aspettative dei suoi appartenenti. Con riferimento alle moderne realtà organizzative, in cui l'aspetto prestazionale è di primaria importanza, è stato rilevato che la compliance mostra un andamento di tipo prevalentemente consensuale, ossia utilitaristico e, sempre in misura maggiore, di natura simbolico-normativa. Dal raggiungimento dell'obiettivo del coinvolgimento del personale e dalla valorizzazione delle soggettività dipende il futuro di un'organizzazione militare cui sono affidati compiti che diventano sempre più complessi e delicati.

Oggi le Forze armate, che oscillano tra passato e futuro, tra il richiamo a un'irrinunciabile costellazione di valori etici e le esigenze della modernità, si trovano di fronte alla necessità di mantenere elevati gli standard qualitativi del servizio fornito alla collettività e al contempo rendere attraente l'ingresso in un'organizzazione che non può

più contare sull'inesauribile bacino della leva obbligatoria. Da questo punto di vista, la questione del benessere morale e materiale del personale militare non può che essere riproposta in termini nuovi, in relazione sia alle sfide poste dalla globalizzazione, sia alla necessità di attrarre giovani in grado di accrescere la competitività e la rappresentatività delle strutture militari. In questo quadro, un successivo aspetto da tenere in considerazione, ora che è venuto meno il controllo di popolo esercitato dalla leva, sono i pericoli derivanti dalla completa professionalizzazione di organizzazioni che detengono il monopolio della forza. La scelta del modello di rappresentanza costituisce, dunque, l'opportunità di inserire all'interno dell'organizzazione militare dei contrappesi di tipo democratico che mitigano la separatezza dalla società civile e che consentano di porre un freno alle possibili derive autoritarie, storicamente più volte riscontrate in occasione dei periodi di crisi degli stati.

In ultima analisi, tutte queste riflessioni ci conducono ad una risultante di fondo costituita dall'indispensabile necessità di tutte le organizzazioni che puntano all'efficienza, quella militare compresa, di evolversi adeguandosi in qualche modo all'ambiente in cui operano. Senza dubbio nessuno pretende una totale apertura, anche l'organizzazione più creativa necessita di soglie di chiusura rispetto all'ambiente per operare, pena la sua stessa dissoluzione. Tuttavia, trincerarsi in un fortilizio ideologico che non tiene conto delle nuove esigenze di partecipazione e rappresentatività del personale o delle ambizioni, valori e bisogni dello stesso ha, come abbiamo visto, delle ricadute in termini di efficienza, legittimità a operare e di sicurezza delle istituzioni democratiche, che l'organizzazione militare moderna non può permettersi. Inoltre, a tal riguardo, l'esperienza storica ha ampiamente dimostrato come, alla lunga, questi arroccamenti difensivi apparentemente inespugnabili cedano di fronte alle dinamiche della società, a dimostrazione che, nonostante gli sforzi tesi alla conservazione, l'evoluzione sociale ha sempre la meglio sulle rigidità dogmatiche.

Bibliografia

Ambrosini M., (1996), *L'impresa della partecipazione*, Milano, Franco Angeli editore.

Ammassari P., (1968), *L'estrazione sociale dei funzionari*, Archivio Isap, 1968, e Luciano Cappelletti, *Burocrazia e società*, Milano, Giuffrè.

Arma dei Carabinieri,(2003), *La rappresentanza militare e la concertazione*, in Rassegna dell'Arma, n. 3/2003.

Battistelli F., (1996), *Soldati: Sociologia dei militari italiani nell'era del peace-keeping*, Milano, Franco Angeli.

Battistelli F., T. Ammendola, L. Greco, (2008) *Manuale di sociologia militare*, Milano, Franco Angeli.

Bevere A, R. Canosa, A. Galasso, Giorgio Rochat, (1978) *Commento alla legge sui principi*, in *I diritti del soldato*, Giangiacomo Feltrinelli editore, Milano.

Bonazzi G., (2008), *Storia del pensiero organizzativo*, Milano, Franco Angeli.

Caforio G., M. Nuciari, (1990), *La rappresentanza militare in Italia*, Roma, CEMISS.

Cappelletti L., (1968), *Burocrazia e società*, Milano, Giuffrè.

Carrieri A, (1978), *La meridionalizzazione della forza armata*, in Rivista aeronautica, n. 5.

Cassese S., (1977), *Questione amministrativa e questione meridionale*, Milano, Giuffrè.

Cassese S., (1985), *L'amministrazione pubblica in Italia*, Rivista Trimestrale di scienza dell'amministrazione, n. 2.

Cella G.P., (1994), *Non solo di mercato*, Roma, Ediz. Lavoro.

De Marchi A., Rochat G., (1978), *La battaglia per la democratizzazione delle forze armate italiane*, in *I diritti del soldato*, Milano, Giangiacomo Feltrinelli editore.

Durkheim E., (1969), *Il suicidio. Studio sociologico*, trad. it in *Il suicidio. L'educazione morale.*, (ed. or. 1897) Torino, Utet.

Etzioni A., (1957), *The Organizational Structure of Closed Educational Institutions in Israel*, Spring, Harvard Educational Review, XXXVII, 2.

Etzioni A., (1960), *Two Approaches to Organizational Effectiveness: A Critic and Suggestion*, Londra, Routledge & Kegan.

Galbraith J.K., (1969), *Il potere militare negli Stati Uniti*, trad. it., Milano, Mondatori.

Huntington S., (1957), *The Soldier and the State. The Theory and Politics of Civil -Military Relations*, Cambridge, Harvard P.U.

Inglehart R., (1983), *La rivoluzione silenziosa*, trad. it., Milano, Rizzoli.

Inglehart R., (1993), *Valori e cultura politica nella società industriale avanzata*, trad.it., Vicenza, Liviana.

Martone M., (2008) *Vedette insonni sul confine (a proposito della sindacalizzazione del corpo della Guardia di finanza)*, tratto da ADL: Argomenti di diritto del lavoro , Cedam, A. 13, n. 2.

Maslow A.H. (1954), *Motivazione e personalità*, trad. it., Armando ed., Roma.

Merton R.K., (1966), *La struttura dell'azione sociale*, 2ªed. trad. it, Bologna, Il Mulino.

Mills C.W., (1973), *L'élite del potere*, trad.it., Milano, Feltrinelli.

Ministero della difesa (a cura), (1977), *Libro bianco della Difesa : la sicurezza dell'Italia ed i problemi delle sue Forze armate*, Roma, Min. Difesa ed.

Mosca G., (1968), *Teorica dei governi e governo parlamentare*, Milano, Giuffrè.

Moskos C.C., (1977), *From Institution to Occupation: Trends in Military Organization*, in *Armed Force e Society*, 6, 4.

Moskos C.C., (1990), *Tendenze istituzionali e occupazionali nelle Forze Armate*, 1990, trad.it. in F.Battistelli, *Marte e Mercurio, Sociologia dell'organizzazione militare*, Milano, Franco Angeli.

Janowitz M., (1971), *The Professional Soldier, A Social and Political Portrait*, II ed. New York, Free Press.

Palantra G., (2007), *La rappresentanza militare e le relative proposte di riforma*, tesi di laurea, Viterbo, Università degli studi della Tuscia.

Palidda S., (2000), *Polizia postmoderna: etnografia del nuovo controllo sociale*, Milano, Feltrinelli.

Pozzi E., (1979), *Introduzione alla sociologia militare*, Napoli, Liguori editore.

Pozzi E., (1980), *La corporazione armata*, in AA. VV., in *Corporativismo e stabilità sociale in Italia*, Napoli, Liguori editore.

Regini M., (1991), *Quando il management cerca il consenso*, tratto da *Lavoro, tecnologie, organizzazione dell'impresa e nuove forme di consenso*, a cura di Giuseppe Bonazzi e Angelo Pichierri, Collana di sociologia del lavoro n. 41-42, Milano, Franco Angeli.

Sertorio G., M. Nuciari, (2003), *Nuovi soldati per nuove missioni. Studio di un caso*, Torino, Giappichelli Editore.

Smith A., (1975), *La ricchezza delle nazioni*, trad. it, Torino, Utet.

Soru M., (2006), *La Rappresentanza Militare*, Tesi di laurea, Cagliari, Università degli Studi - Facoltà di Giurisprudenza.

Stato Maggiore dell'Esercito, (1994), *Compendio sulla rappresentanza militare*.

Trevisiol E., (2006), *I diritti sindacali dei militari nel diritto nazionale ed internazionale*, Treviso, Sideweb.

Weber M., (1961) *Economia e società*, trad. it., Milano, Comunità.